

CAI  
YC13  
-N14



3 1761 11650724 5

















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507245>









First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, November 4, 1980

Issue No. 12

**Tenth Proceedings on:**

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 4 novembre 1980

Fascicule n° 12

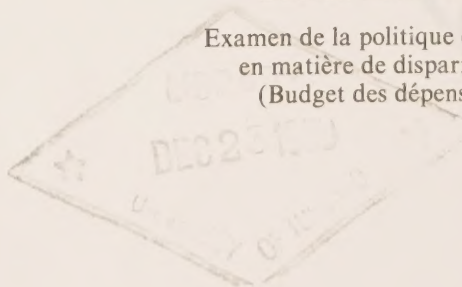
**Dixième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

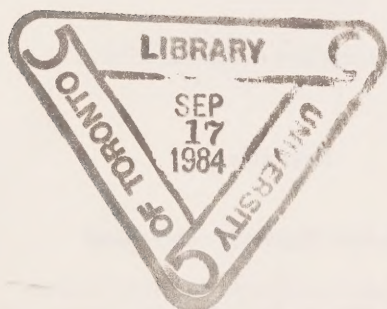
et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)





**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 4, 1980

(14)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Murray, Roblin, Sparrow, Thériault. (11)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Thompson.

*In Attendance:* Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Department of Regional Economic Expansion were heard:

The Honourable Pierre De Bané, Minister;

Mr. Robert C. Montreuil, Deputy Minister.

In attendance from the Department of Regional Economic Expansion:

Mr. T. E. Reid, Assistant Deputy Minister, Planning and Coordination;

Mr. R. Glass, Director General, Analysis and Liaison Branch;

Mr. T. Wansbrough, Director General, Industrial Incentives Branch.

A paper entitled "Notes for an Address by the Honourable Pierre De Bané to the Senate Committee on National Finance" was ordered to be printed as "*Appendix 12-A*" to these proceedings.

At 6:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 NOVEMBRE 1980

(14)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget principal 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Murray, Roblin, Sparrow, Thériault. (11)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Thompson.

*Aussi présents:* M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du ministère de l'Expansion économique régionale sont entendus:

L'honorable Pierre De Bané, ministre;

M. Robert C. Montreuil, sous-ministre.

Aussi présents, du ministère de l'Expansion économique régionale:

M. T. E. Reid, sous-ministre adjoint, Planification et coordination;

M. R. Glass, directeur général, Direction des analyses et de la liaison;

M. T. Wansbrough, directeur général, Direction des subventions à l'industrie.

Il est ordonné qu'un document intitulé «Notes pour une allocution de l'honorable Pierre De Bané devant le Comité sénatorial des finances nationales» soit joint aux présentes délibérations («*Appendice 12-A*»).

A 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 4, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will proceed with our twenty-fourth meeting on the subject of the 1980-81 Estimates and government policy and regional disparities.

We are very honoured today to have the Minister of Regional Economic Expansion, Mr. Pierre De Bané, with us. With him is the Assistant Deputy Minister, Planning and Coordination, Mr. T. E. Reid.

As honourable senators will know from reading the excellent notes we were provided with for this meeting, Mr. De Bané has taken a sincere interest in the operations of his department, in the ways in which it impacts on the whole issue of government policy, and in the ways in which government policy impacts on regional disparities. He has some very viable plans for the department and how it will influence government policy in this respect. This is close to our hearts in the kind of examination we are doing today. As I say, we are delighted to have him here. I understand he has an opening statement.

Mr. De Bané?

**The Honourable Pierre De Bané, Minister of Regional Economic Expansion:** Thank you, Mr. Chairman.

I see that Mr. Montreuil is just joining us.

**The Chairman:** Mr. Montreuil is the Deputy Minister of Regional Economic Expansion.

**Hon. Mr. De Bané:** Besides Mr. Tim Reid, who is the Assistant Deputy Minister, Planning and Conservation, I have with me Mr. Wansbrough, the Director general of the Industrial Incentives Program of our department, and also Mr. Glass, the Director General of Analysis and Liaison of the department.

Mr. Chairman, honourable senators, I would like to tell you how honoured I am to have been invited to meet with you to discuss the Department of Regional Economic Expansion. I know you have been studying this department now for two years, and that some of the most distinguished of Canadians have appeared before your committee. I want to tell you that I am grateful that you are undertaking this study, because this department is the only one in the federal government the sole responsibility of which is to reduce disparities in Canada. There is no other department that has this as its only responsibility.

I personally became involved in politics only because of the question of disparities in Canada, perhaps because I represent one of the poorest regions in this country, namely, the Gaspé peninsula.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous en sommes à notre vingt-quatrième séance portant sur le budget principal des dépenses 1980-1981, la politique du gouvernement en matière de disparités régionales.

Nous sommes très honorés d'accueillir aujourd'hui le ministre de l'Expansion économique régionale, M. Pierre De Bané. Il est accompagné du sous-ministre adjoint chargé de la planification et la coordination, M. T. E. Reid.

Comme les honorables sénateurs ont pu le constater à la lecture de la très bonne documentation qu'on nous a remise avant la séance, M. De Bané s'est vivement intéressé aux activités de son ministère, la façon dont ce dernier influe sur la politique gouvernementale et aux répercussions de celle-ci sur les disparités régionales. M. De Bané caresse des projets très intéressants pour son ministère, sur la façon dont ce dernier pouvait influencer sur la politique du gouvernement. Compte tenu du genre d'étude que nous faisons aujourd'hui, c'est un sujet qui nous tient à cœur. Nous sommes enchantés de l'accueillir ici. Je crois savoir qu'il a préparé une allocution.

Monsieur De Bané?

**L'honorable Pierre De Bané, ministre de l'Expansion économique régionale:** Merci, monsieur le président.

Je vois que M. Montreuil arrive.

**Le président:** Monsieur Montreuil est sous-ministre de l'Expansion économique régionale.

**L'honorable M. De Bané:** Outre M. Tim Reid, sous-ministre adjoint chargé de la planification et de la coordination, je suis également accompagné de M. Wansbrough, directeur général, Direction des subventions à l'industrie, et de M. Glass, directeur général, Direction des analyses et de la liaison, de mon ministère.

Monsieur le président, honorables sénateurs, vous m'avez fait grand honneur en m'invitant à comparaître devant vous pour discuter du ministère de l'Expansion économique régionale. Je sais que vous étudiez les activités de ce ministère depuis deux ans et que certains des Canadiens les plus distingués ont témoigné devant votre Comité. Je suis très heureux de ce que nous entrepreniez cette étude car notre ministère est le seul au fédéral à avoir l'unique responsabilité de réduire les disparités régionales au Canada. Aucun autre ministère n'a cette tâche comme unique responsabilité.

Pour ma part, je ne suis intéressé à la politique à cause de la seule question des disparités et c'est peut-être parce que je représente une des régions les plus pauvres du pays, la Péninsule de Gaspé.



## [Text]

I have realized, after 12 years' involvement in politics, that there are not many people who are aware to what extent we do have disparities in Canada. Even the Economic Council of Canada, in their study on the question of disparities in their magnificent report of 1977, entitled *Living Together: A Study of Regional Disparities*, said, in their conclusions that they never thought, when they started this study in 1974, that disparities in Canada were so widespread and significant.

I would like to speak to you about it, not only with the passion of my nature but also with the passion of being absolutely certain that the distribution of wellbeing is the ultimate end of an organized society. As the Economic Council of Canada themselves say, in their 11th Annual Review:

Each individual has certain needs, and these range from the most fundamental, such as survival, to the more complex psychological ones, such as self-realization. These needs are really the basic goals of individuals. From the point of view of society, these can be restated in terms of two basic goals—well-being and equity all subsidiary objectives contribute to the attainment of these basic goals.

The goal of equity, of course, is the one that interests society. At present we more frequently use the more modern term, "equal opportunity". The report continues as follows:

There are several views about what constitutes equity and how it might best be achieved. Among these, *equality of opportunity* has probably been, in principle, the most widely accepted approach to equity.

I think everybody agrees that the notion of distributing economic opportunity all over the country has always been implicit in national policy since 1867. Sometimes it was more explicit, at other times it was less so. The Economic Council, in their study, say that they were themselves flabbergasted to see the extent to which disparities existed in Canada. They even used such a strong expression as "national disgrace".

This having been said, what is unfortunate, in my opinion, is not the fact that there has been a lack of will, either in the provinces or at the federal level as far as reducing disparities in Canada is concerned, but what I would call, and what the Economic Council in their report call, the area of ignorance. I would like to quote from that chapter. They say:

Regional disparities are very longstanding in Canada and, indeed, in many nations. Literally thousands of man-years of intellectual effort have been expended all over the world on regional problems, and no truly general theory of disparities has yet emerged. As a direct consequence of the lack of a satisfactory explanation of disparities, comprehensive solutions have not been discovered. Instead, governments and economists in nations with regional problems are trying this and that, and doing what they can in a difficult situation. It is not different in Canada. Doctors used to try to cure syphilis with mercury and emetics. We now know that mercury works but emetics do not and, moreover, that penicillin is best of all. We suspect that the regional disparity disease is presently being treated with both mercury and emetic type remedies, but we do not know which is which. Perhaps one day

## [Traduction]

Après douze ans de vie politique, je me suis rendu compte que peu de personnes connaissent l'étendue du problème. Même le Conseil économique du Canada, a conclu, dans son étude sur ce sujet, qui constitue l'excellent rapport de 1977 intitulé: *Vivre ensemble, une étude des disparités régionales*, qu'en 1974, au moment où il commençait cette étude, qu'il n'aurait jamais cru que les disparités au Canada étaient aussi étendues et aussi considérables.

J'aimerais vous en parler, non seulement avec la passion qui me caractérise, mais aussi avec la conviction que l'ultime but d'une société organisée est la répartition du bien-être. Dans le Onzième Exposé annuel du Conseil économique du Canada, on peut lire:

Les besoins de chaque individu sont multiples et vont des exigences les plus fondamentales, comme la survie, jusqu'aux aspirations psychologiques plus complexes, comme l'épanouissement de soi. Ces besoins représentent véritablement les buts fondamentaux des individus. Du point de vue de la société, ils correspondent à deux finalités essentielles: le bien-être et l'équité. Tous les objectifs intermédiaires contribuent à la réalisation de ces aspirations fondamentales.

Bien entendu, comme objectif l'équité intéresse la société. A l'heure actuelle, nous utilisons plus fréquemment l'expression plus moderne d'égalité des chances. Je reprends la citation:

Il existe plusieurs conceptions de l'équité et des moyens de la réaliser pleinement. C'est sans doute l'*égalité des chances* qui, à notre époque, représente la conception la plus universellement acceptée, du moins en principe.

Tout le monde reconnaît, je crois, que cette idée d'assurer les mêmes avantages économiques à toutes les régions du pays a toujours fait partie implicitement de la politique nationale depuis 1867. Elle est parfois plus explicite, à d'autres moments, elle l'est moins. Dans son étude, le Conseil économique s'est dit stupéfait de constater l'ampleur des disparités au Canada. On a même osé dire que c'était une honte nationale.

Cela dit, le malheur, selon moi, ne vient pas du fait que les provinces ou le gouvernement fédéral ont manqué de volonté lorsqu'il s'agissait de réduire ces disparités, mais de ce que j'appellerai, pour reprendre l'une des conclusions du Conseil économique, la marge d'incertitude. J'aimerais vous lire un extrait de ce chapitre. Le voici:

Les disparités régionales existent depuis longtemps au Canada et dans de nombreux autres pays. Des milliers d'années-hommes d'efforts intellectuels ont été consacrées à travers le monde aux problèmes régionaux, mais aucune véritable théorie générale des disparités n'est encore apparue. En conséquence directe de l'absence d'une explication satisfaisante, on n'a pas encore découvert de solutions globales. En revanche, les gouvernements et les économistes des pays aux prises avec des problèmes régionaux essaient ceci ou cela, et font ce qu'ils peuvent pour résoudre ce problème difficile. La situation n'est pas différente au Canada. Dans le passé, les médecins tentaient de guérir la syphilis avec le mercure et l'émétique. Nous savons maintenant que le mercure agit, mais non l'émétique, et qui plus est, que la pénicilline est le meilleur des trois. Nous croyons deviner que la maladie des dispa-



## [Text]

an economic penicillin will be found; but we certainly cannot claim such a discovery in this report.

This report was produced by the most competent economists to be found in Canada.

One thing that is obvious to me is that one should not get into politics if one wants to speak the language of despair and incapacity to deal with a problem. On the other hand, one should not forget the complexity of the problem. A lot of people have been studying it. Some of the most distinguished Canadians have appeared before this committee, and I have read, and my department has read, their testimony with great interest.

Perhaps I may tell you about some of the ideas that I am exploring at the moment with my officials. I have put these in short form in my exposé that is now before you. What I would like is to make all the federal departments and agencies sensitive to the problem. As you all know, the expenditures of my department constitute barely 1 per cent of the total budget. In a time of financial constraint it is unrealistic to hope for a dramatic expansion, but even if we double or triple our expenditures it will always remain a relatively modest part of the total expenditures of the federal budget. The solution is in having all departments recognize their responsibility, which, in my opinion, is basic in our society. If we want to maintain the national will in all parts of Canada, we must try to ensure that every Canadian has, for himself and his family, wherever they live in this country, substantially equal opportunity.

How are we to make sure that all the departments work together, that they are all regionally sensitive, and that they make a study of the impact of their policies on the regions? As you know, that type of study does not exist. The Economic Council have said that it would be a monumental task to undertake it. Perhaps, however, if all the departments did their part it would be easier, and perhaps then we could make a study of the impact of their national policies on the different regions.

There are definitely different consequences, as, for example, in a recession, when you have 10 people in Ontario out of work but 29 in the Atlantic provinces who lose their jobs. Different cycles, different policies, have definitely different impacts, and the Economic Council's study says that in a very conclusive way. That is why they do argue for differentiation of the different stabilization policies, whether on the budgetary side or on the fiscal side. Personally I was impressed with their arguments. On that score, I would say that I was heartened by the last Budget, where it is obvious that we are moving more and more today with regional considerations.

For instance, in Mr. MacEachen's Budget you see very well how he has targeted some programs toward the west, toward Atlantic Canada and central Canada. This is relatively new. I recall the first time that I saw any differentiation in our fiscal measures since I have been a member of Parliament. Perhaps

## [Traduction]

rités régionales est traitée actuellement à l'aide de remèdes du type mercure et émétique, mais nous ne pouvons les différencier. Peut-être découvrira-t-on un jour une pénicilline économique; nous ne pouvons certes pas prétendre avoir fait une telle découverte dans ce rapport.

Ce rapport a été rédigé par les économistes les plus compétents du pays.

Il me semble évident qu'il ne faut pas entrer dans l'arène politique si l'on entend parler le langage du désespoir et arguer de l'impossibilité de régler un problème. Par contre, il ne faut pas oublier la complexité de la question. Beaucoup l'ont étudiée. Certains des Canadiens les plus distingués ont comparu devant ce Comité et j'ai lu, comme mes fonctionnaires l'ont fait d'ailleurs, leur témoignage avec beaucoup d'intérêt.

Vous me permettrez de vous faire part de certaines des idées que j'étudie actuellement avec les fonctionnaires de mon ministère. Je vous en ai fait un résumé dans le document qui vous a été remis. J'aimerais sensibiliser les fonctionnaires de tous les ministères et de tous les organismes fédéraux à ce problème. Comme vous le savez, les dépenses de mon ministère représentent à peine 1 p. 100 du budget. À une époque de restrictions budgétaires, il ne faut pas s'attendre à ce qu'on les augmente beaucoup, mais même si on les doublait ou si on les triplait, elles ne représenteraient toujours qu'une partie relativement modeste des dépenses totales du budget fédéral. Il faut rendre tous les ministères conscients de leurs responsabilités, ce qui, à mon avis, est essentiel dans notre société. Si nous voulons maintenir l'esprit national dans toutes les parties du Canada, nous devons nous assurer que chaque Canadien et sa famille peuvent avoir essentiellement les mêmes chances, quelle que soit leur région d'origine.

Comment nous assurer que tous les ministères collaborent, qu'ils sont sensibilisés aux intérêts des régions et qu'ils étudient les répercussions de leur politique sur celles-ci? Comme vous le savez, il n'existe aucune étude de ce genre. Le Conseil économique a dit qu'il s'agissait d'une entreprise monumentale. Peut-être, mais si tous les ministères collaboraient, la situation serait améliorée et peut-être pourrions-nous alors étudier les répercussions de leur politique nationale sur les diverses régions.

Les conséquences ne sont absolument pas les mêmes si dans une récession, dix personnes sont au chômage en Ontario, alors qu'il y en a 29 dans les provinces de l'Atlantique. Les divers cycles, les diverses politiques entraînent certainement des conséquences différentes comme l'étude du Conseil économique nous le démontre si bien. Voilà pourquoi il prône la différenciation des diverses politiques de stabilisation, qu'il s'agisse du budget ou de la fiscalité. Ces arguments m'ont impressionné. À propos, je trouve le dernier budget encourageant car il est évident que les préoccupations régionales entrent de plus en plus en ligne de compte.

Par exemple, dans le budget de M. MacEachen, vous pouvez constater dans quelle mesure il a orienté certains programmes vers l'Ouest, d'autres vers la région de l'Atlantique et d'autres vers le centre du pays. C'est un processus relativement nouveau. Je me souviens de la première fois où j'ai vu établir une



*[Text]*

some honourable senators will be able to remind me of other cases. It was when Mr. Benson brought that different allowance rate in 1971 or 1970. Then we had other measures of that sort with Mr. Macdonald and Jean Chrétien. In this Budget the regional perspective is more evident than before, and I was, of course, pleased to see that we have that very generous measure of 50 per cent tax credit for investment in the neediest areas of Canada.

So, first, I would like to have all departments be sensitive to the impact of their policies in the various regions, that the conflict that does exist between national sectoral policies and regional imperatives be recognized and resolved in the political process—in the different cabinet committees and ultimately the whole cabinet.

I would like to see the people living in each of those areas becoming more involved in developing their area. My experience in the Gaspé, which I represent, is that although I have been there for 12 years, the chances of people from outside the region locating there are non-existent. There is not one case that comes to my mind. So it is up to the people living in the region, and we should have them participate. So perhaps the department should try, if it has the means, to be more decentralized, like other federal departments.

With regard to the other ideas that we are putting before you—I refer you to page 6—there is one to have the sectoral vertical departments do more and more of what DREE itself is at the moment financing with its own budget. To give you an example, my department is managing at the moment an ambitious program of modernizing a whole sector, the one dealing with the pulp and paper industry, which is one of the most important sectors in Canada. Why is my department financing that program of modernizing the whole pulp and paper sector, and not the Department of Industry, Trade and Commerce? It is because, as you know, it applies to all of the plants in several provinces. So perhaps in the future several of those programs, which at the moment are financed exclusively by DREE, should be taken over by other departments.

Those are some of the ideas, after a few months, we are putting forward. I am still in the learning process with regard to my department; I have a lot to learn. That is my obsession—the question of disparities. I have just returned from Europe with some of my officials, having gone there to learn what is being done there, and it is obvious that they do it in a more systematic fashion than we do it in Canada. We are quite new in that regard. It is obvious to me that we must try to do it differently and more systematically. As the Economic Council indicates—they say two things: that we can do a lot more than we are doing at the moment, at surprisingly little or no cost at all, just by making the effort more systematic, more co-ordinated.

I shall conclude my opening remarks by saying something that perhaps you have already discovered. One of the most systematic ideas that is put to me by people who do not live in those poor areas is that we should scrap DREE, that we should

*[Traduction]*

distinction dans nos mesures fiscales depuis que je suis député. Certains honorables sénateurs seront d'ailleurs peut-être en mesure de me signaler d'autres cas. Il s'agit du budget où M. Benson a proposé un taux de dégrèvement différent en 1970 ou 1971. Par la suite, MM. Macdonald et Chrétien ont proposé d'autres mesures du genre. Dans le présent budget, l'orientation régionale est plus évidente qu'auparavant et, bien entendu, j'ai accueilli avec plaisir cette mesure très généreuse du crédit d'impôt de 50% sur les investissements dans les régions les plus pauvres du Canada.

J'aimerais d'abord que tous les ministères soient sensibilisés aux répercussions de leurs politiques sur les diverses régions, que le conflit entre les politiques sectorielles nationales et les impératifs régionaux soit reconnu et résolu au niveau des divers comités du Cabinet, et pour finir, de l'ensemble du Cabinet.

J'aimerais voir la population de ces régions s'intéresser davantage au développement local. Mon expérience dans la circonscription de Gaspé me permet de conclure, après 12 ans, que rien ne motive des habitants d'une autre région à venir s'y établir. Je n'ai aucun cas précis à l'esprit. Tout dépend donc de la population de la région et il faut la faire participer. Puisqu'il en a les moyens, le ministère devrait tenter de se décentraliser davantage à l'instar d'autres ministères fédéraux.

Quant aux autres idées que nous vous proposons—je vous renvoie à la page 6—il en est une selon laquelle les ministères sectoriaux s'occuperaient de plus en plus des activités que MEER finance actuellement sur son propre budget. Par exemple, mon ministère est actuellement chargé d'un programme ambitieux de modernisation de tout le secteur des pâtes et papiers, un des plus importants au Canada. Comment se fait-il que ce soit mon ministère qui finance ce programme plutôt que celui de l'Industrie et du Commerce? A l'avenir, certains de ces programmes qui sont actuellement financés exclusivement par le MEER devraient peut-être relever d'autres ministères.

Voilà quelques-unes des idées que nous proposons après quelques mois. Pour ce qui est de mon ministère, je suis encore en train d'apprendre; j'ai beaucoup à apprendre. Cette question des disparités est devenue ma marotte. Je reviens tout juste d'Europe où je me suis rendu avec certains de mes fonctionnaires pour connaître la situation outre-mer; il est évident que les Européens sont plus systématiques que nous, les Canadiens. Nous en sommes à l'apprentissage en quelque sorte. Il me semble évident qu'il nous faut nous y prendre autrement et plus systématiquement. Le Conseil économique arrivait à deux conclusions: nous pouvons faire beaucoup plus que nous ne faisons à l'heure actuelle, et il ne nous en coûterait presque rien car il suffirait de faire des efforts plus systématiques et plus coordonnés.

Je vais conclure mon allocution sur une idée qui vous est peut-être déjà venue à l'esprit. Une des idées les plus fréquemment exprimées par les personnes qui ne vivent pas dans ces régions pauvres est que nous devrions supprimer le MEER,



[Text]

scrap the other transfer payments to individuals and provinces and let the marketplace work, let the out-migration of the poor areas do the job.

There again, that is a misconception. The Economic Council thought, when it started its study, that out-migration could solve the problem, and they discovered that in the Atlantic provinces—which, in passing, is the only region where DREE has significant expenditures on a per capita basis—taking the years 1951 to 1971, the rate of unemployment was 8 per cent, and in the rest of Canada 5 per cent. So it was 3 per cent more than the national average. You could express it differently and say one-third more. In the same period, 15 per cent of the population of Atlantic Canada emigrated from Atlantic Canada—five times the 3 per cent—and today we still have the same differential. So they said it is obvious that out-migration is not the solution.

The problem is complex, and I want to assure honourable senators that all the proceedings of your committee are read and studied by the experts in my department. I hope that during this exchange with Mr. Montreuil, Mr. Reid, their officials and myself we shall be able to exchange views with you on the different topics that you discussed earlier with other people, and that this exchange will be of assistance and that we shall profit from the experience.

**The Chairman:** Thank you, Mr. De Bané. The lead questioner will be Senator Hicks.

**Senator Hicks:** Thank you, Mr. Chairman. I am sure we were all impressed by the thoughtful, even philosophical, approach that the minister has taken to the problems of his department, and I welcome this attitude—though in my questioning perhaps we will ask him to get down a little more to brass tacks.

**Hon. Mr. De Bané:** It will be a pleasure.

**Senator Hicks:** You started off with the statement that DREE is the only department that has the responsibility for eliminating disparities in Canada . . .

**Hon. Mr. De Bané:** No. I would like to correct myself. I said it is the only department whose sole purpose is to reduce disparities.

**Senator Hicks:** Very well.

In the document that has been placed before us, it states, on the first page:

... it become clear that DREE per se was only one small part of the larger complex of governmental programs and policies which affect regional development, and that to understand and study regional development it would be necessary to consider this entire range.

In your speech to the House of Commons committee you even went so far as to say that:

Regional development must be at the centre of federal government activities.

I think these are all very laudable sentiments, but I wonder how practical they are, and what the likelihood is of your

[Traduction]

faire cesser les autres paiements de transfert aux individus et aux provinces en laissant agir les forces du marché, en permettant la migration vers les régions mieux nanties.

Voilà encore une fois une fausse conception. Lorsqu'il a entrepris son étude, le Conseil économique croyait qu'une migration vers les régions mieux nanties pourrait résoudre ce problème, et il a découvert que les provinces de l'Atlantique, la seule région, soit dit en passant, où le MEER engage des dépenses importantes par habitant, entre 1951 et 1971, le taux de chômage était de 8 p. 100 contre 5 p. 100 dans le reste du Canada. Donc, il était de 3 p. 100 plus élevé que la moyenne nationale. On pourrait l'exprimer d'une autre façon et dire qu'il était supérieur d'un tiers. Au cours de la même période, 15 p. 100 de la population de cette région a émigré, c'est-à-dire cinq fois trois p. 100, et pourtant, aujourd'hui, la différence est la même. Le Conseil économique en a conclu que la migration vers d'autres régions n'est pas la solution.

Le problème est très compliqué, et je tiens à assurer aux honorables sénateurs que les spécialistes de mon ministère lisent et étudient les délibérations de votre comité. Durant cet échange avec MM. Montreuil et Reid, leurs fonctionnaires et moi-même, j'espère que nous pourrions discuter des diverses questions que vous avez déjà soulevées avec d'autres, que cet échange sera utile et que l'expérience nous sera profitable.

**Le président:** Merci, monsieur De Bané. La première question sera formulée par le sénateur Hicks.

**Le sénateur Hicks:** Merci, monsieur le président. Nous avons tous été impressionnés par l'attitude réfléchie, voire philosophique, du ministre devant les problèmes de son ministère, j'en suis sûr; mais pour répondre à ma question, il lui faudra peut-être préciser davantage.

**L'honorable M. De Bané:** Avec plaisir.

**Le sénateur Hicks:** Vous avez commencé votre allocution en disant que le MEER est le seul ministère qui est chargé d'éliminer les disparités au Canada . . .

**L'honorable M. De Bané:** Non. J'aimerais rectifier. J'ai dit qu'il est le seul ministère auquel on a donné cette tâche comme unique responsabilité.

**Le sénateur Hicks:** Très bien.

Je cite un extrait de la première page du document qui nous a été remis:

... on s'est aperçu que le MEER proprement dit ne représentait qu'une petite partie de l'ensemble plus vaste des programmes et des politiques du gouvernement relativement à l'expansion régionale, et qu'il faudrait en étudier tous les éléments pour comprendre et analyser l'expansion régionale.

Dans votre témoignage devant le Comité de la Chambre des communes vous avez même dit:

Le développement régional doit occuper une place centrale dans les activités du gouvernement fédéral.

Paroles très louables, mais dans quelle mesure sont-elles pratiques et dans quelle mesure pouvez-vous faire admettre à



[Text]

getting many of your colleagues to agree that regional development must be at the centre of federal government activities. In commenting on that, you might also bear in mind that I am interested in knowing the extent to which you have succeeded, or expect to succeed, in getting a co-ordinated effort on the part of the many other agencies of government, such as the Department of Industry, Trade and Commerce and other developmental agencies in agriculture and so forth, to co-ordinate their efforts with you. As you yourself have pointed out, your budget is only one per cent of the federal Budget, or thereabouts, and some of these other departments are spending much larger sums of money in direct development. To what extent are regional considerations taken into account? You might comment a little along those lines.

**Hon. Mr. De Bané:** Honourable senators, if I did not express myself correctly again about the uniqueness of DREE, it is the only department whose sole purpose is to reduce this budget.

**Senator Hicks:** I accept that correction. I missed that.

**Senator Godfrey:** I didn't. You were right.

**Hon. Mr. De Bané:** Thank you, senator, You will have that on the record that my friend, Senator Godfrey, said that.

**Senator Hicks:** Don't be so delighted in proving me wrong.

**Senator Godfrey:** You are out to prove the minister wrong if you can.

**Senator Hicks:** No, I was trying to lead up to this larger question.

**Hon. Mr. De Bané:** Senator Hicks is the one who said in this committee that it would be unrealistic for a provincial government to have 80 per cent of the programs paid for by my department and giving us no visibility whatsoever. I must pay tribute to him, too.

When I say regional development should be at the centre of the federal government economic policy, I would like to explain why. Perhaps I could use here the authority of a person who appeared before you among the first witnesses, Dr. Sylvia Ostry, whom I met recently. She is the top economist now, as you know, of the OECD countries—the western countries. We were discussing precisely that question in Paris. Both of us concurred that Canada, among all the industrial countries, is in a unique position in the following sense: first, Canada not only does not resemble any other country, but if you would like to make a comparison to Canada you must compare it to several European countries lumped together. This country is so huge—the second largest in the world—and it has such great cultural diversities—and this is my view and she told me that she thinks exactly the same way—in Canada, because of our very peculiar and particular situation, that regional development, industrial development, is the interface of exactly the same reality.

[Traduction]

nombre de vos collègues que le développement régional doit occuper une place centrale dans les activités du gouvernement fédéral. En me répondant, n'oubliez pas j'aimerais savoir dans quelle mesure vous avez réussi, ou espéré réussir, à coordonner les efforts de beaucoup d'autres organismes, tels que le ministère de l'Industrie et du Commerce, et d'autres agences de développement dans le domaine agricole ou autres. Vous l'avez signalé vous-même, votre budget ne représente qu'environ 1 p. 100 du budget fédéral, et certains de ces autres ministères dépensent des sommes beaucoup plus considérables en développement direct. Dans quelle mesure tient-on compte des préoccupations régionales? Vous pourriez peut être nous donner plus de précisions dans ce sens.

**L'honorable M. De Bané:** Honorables sénateurs, si je me suis fait mal comprendre quant au caractère unique du MEER, c'est qu'il s'agit du seul ministère dont l'unique objet soit de réduire ce budget.

**Le sénateur Hicks:** J'accepte cette rectification. Je n'avais pas saisi.

**Le sénateur Godfrey:** Moi non plus. Vous aviez raison.

**L'honorable M. De Bané:** Merci, monsieur le sénateur. Vous vous assurez que le procès-verbal tiendra compte de ce que vient de dire le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Hicks:** Ne vous rejouissez pas tant de me prendre en faute.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pouvez chercher à prouver que le ministre a tort.

**Le sénateur Hicks:** Non, c'était le préambule d'une question plus vaste.

**L'honorable M. De Bané:** Monsieur le sénateur Hicks est un de ceux qui a dit au comité qu'il serait peu réaliste que mon ministère défraie 80 p. 100 des programmes des gouvernements provinciaux sans que nous sachions de quoi il s'agit. Je dois lui rendre hommage également.

Lorsque je dis qu'il faudrait que l'expansion régionale occupe une place centrale dans la politique économique du gouvernement fédéral, je voudrais expliquer pourquoi. Je pourrais peut-être invoquer l'autorité d'une personne qui a été parmi les premières à comparaître devant vous; il s'agit de M<sup>me</sup> Sylvia Ostry que j'ai récemment rencontrée. Comme vous le savez, elle est actuellement l'une des plus prestigieuses économistes des pays de l'OCDE, des pays de l'Ouest. Nous discutons précisément de cette question à Paris. Nous estimions tous deux que parmi tous les pays industrialisés, le Canada occupe une position unique pour les raisons suivantes; non seulement il ne ressemble à aucun autre pays, mais pour le comparer il faudrait l'opposer à plusieurs pays européens groupés ensemble. Il est si immense, occupant le second rang au monde quant à l'étendue, et il a tant de diversités culturelles que—c'est mon point de vue et elle m'a dit penser exactement comme moi—notre situation unique et particulière font que le développement régional et industriel constituent deux aspects d'une même réalité.



## [Text]

Let us take a crystal-clear example—French-speaking Quebecers. Their mobility is almost nil. Most of them are unilingual. So what you do have with regional development policies for that province is at the same time your industrial policy for that province.

The immobility of the people of Cape Breton is legendary. Of course, a lot of them leave Cape Breton out of despair, but the studies out there show that for every four permanent jobs you create in Cape Breton five ex-Cape Bretoners return. The chances that the fisherman of the Atlantic meets with his counterpart on the Pacific coast are almost non-existent.

So to be obsessed only with the national aggregates, without looking to the distribution of that activity in Canada, in my opinion is nonsense, when we have the second largest country in the world. We must have a geographic concern about where that activity goes and, mind you, if I may remind you of the fact, Canada, among all western countries, is the country where the urbanization rate is the fastest. People are not fools. They sense where the opportunities are, and they are fleeing the rural areas to some few Canadian cities and are doing it twice as fast as the country which comes second, and that of course, is unacceptable, to have all the people in Vancouver, Montreal and Toronto, and now in Calgary and Edmonton, or 60 per cent of the population of Manitoba in one city.

When I say regional development should be at the centre, personally I do believe, not only on philosophical grounds, that it is the ultimate role of society to create equal opportunities for all its citizens, but because of the nature of this country both questions are the interface of the same thing, and it is very peculiar to this country.

On the second question, to what extent have I succeeded, I could answer in two ways: on the one hand, I could give you the success stories; and, on the other hand, I could give you the defeats. As I say often to my officials, if I were like you, Dr. Hicks, a distinguished academic, to whom I tip my hat, I know that if we look at the history of mankind it is essentially a history of failures, and the progress towards social justice over the centuries has been very slow and it will not end before this planet becomes cold. As a man of action, if I want to work each day I must go on the assumption that I will succeed. This is why, for instance, I would like to pay tribute to my officials, Dr. Ian Stewart and Mr. MacEachen of Finance, who have succeeded in putting that very generous disposition in the last budget targeted to the neediest Canadians; and, as you will see from the map where it applies, we have those regions that are the poorest and where that 50 per cent investment tax credit will apply are in all provinces, including the western provinces.

I might say, en passant, if you look to social disruptions in Canada, you will see that, fortunately, they are the least in the Atlantic provinces, which are the poorest provinces, and they are the highest in the Yukon, the Territories, Alberta and

## [Traduction]

Prenons un exemple limpide, celui des francophones du Québec. Leur mobilité est pratiquement nulle; la plupart sont monolingues. Ainsi, les politiques de développement régionale pour cette province vont de pair avec les politiques industrielles.

L'immobilité des résidents du Cap-Breton est légendaire. Naturellement, un grand nombre d'entre eux s'en vont par désespoir, mais des études montrent que chaque emploi permanent créé dans la région, cinq anciens résidents reviennent sur place. Les chances que le pêcheur de l'Atlantique rencontre son homologue de la côte du Pacifique sont pratiquement inexistantes.

Ainsi, ne penser qu'à l'échelle nationale, sans tenir compte de la distribution de telle ou telle activité au Canada, constitue, selon moi, une absurdité pour un pays comme le nôtre, le second au monde par la superficie. Nous devons nous préoccuper de la zone géographique visée par un programme, et je me permettrais de vous rappeler que parmi tous les pays occidentaux, c'est au Canada que le taux d'urbanisation est le plus rapide. Les gens savent bien où se présentent des possibilités d'emploi et ils quittent les régions rurales pour se rendre dans certaines villes; évidemment, il serait inacceptable que tout le monde aille à Vancouver, Montréal et Toronto, et actuellement, à Calgary et Edmonton ou de regrouper 60 p. 100 de la population du Manitoba dans une même ville.

Lorsque je dis que le développement régionale doit être une préoccupation essentiel, j'estime personnellement, et pas seulement pour des raisons théoriques, que le rôle ultime de la société est de créer des chances égales pour tous ses citoyens; mais en raison de la nature de ce pays, ces deux questions sont deux aspects d'une même chose et c'est là une caractéristique propre au Canada.

Quant à la deuxième question, à savoir dans quelle mesure j'ai réussi, je pourrais répondre de deux façons: qu'une part, je pourrais vous présenter des exemples de succès et d'échecs aussi. Comme je le dis souvent à mes collaborateurs, je sais, si j'étais comme vous, monsieur Hicks, un éminent universitaire que j'admire beaucoup, je sais, dis-je que si on examine l'histoire de l'humanité, on y voit essentiellement une succession d'échecs, les progrès accomplis dans le domaine de la justice sociale ayant été très lents, au cours des siècles cela devant se poursuivre de la sorte jusqu'à la fin des temps. En fait, si je veux travailler chaque jour, je dois me dire que mes efforts vont être couronnés de succès. C'est pourquoi, par exemple, je voudrais rendre hommage à mes fonctionnaires, à M. Ian Stewart et à M. MacEachen de ministère des Finances, qui ont réussi à ajouter dans le dernier budget cette disposition très généreuse pour les Canadiens les plus démunis; et comme vous le voyez dans la carte où elle s'applique, il y a de telles régions dans toutes les parties du Canada. Soit dit en passant, les régions les plus démunies et où le crédit d'impôt à l'investissement de 50 p. 100 s'appliquera se trouvent dans toutes les provinces, y compris celles de l'Ouest.

J'ajouterais que si l'on considère les bouleversements sociaux au Canada, on s'aperçoit qu'il en existe très peu, heureusement, dans les provinces de l'Atlantique, qui sont les plus pauvres, et qu'ils sont les plus accentués dans le Yukon,



## [Text]

British Columbia. This is where you have the greatest number of divorces, suicides, crimes, and so on.

I could give you a list of all our successes in the last few months, and I think it would be an unbalanced view to give you only the cases where we lost our battles. But it is obvious to me that given a period of stagnation of the economy in the western world, and particularly given the huge deficit we have in Canada, the only way to tackle that problem is to have all departments work together. The problem is to have all departments work together. The problem today is that there are hundreds and hundreds of programs. For instance, our very high visibility program, RDIA, represents barely 3 per cent of the aid that goes from the federal government to private business. We have hundreds of programs in that regard, most of them being unknown to the business community. We should make our activities more efficient, more coherent, more coordinated. To what extent we will succeed, frankly I do not know, but I will do everything I can, because it seems to me that it is obvious this is common sense.

**Senator Hicks:** Mr. De Bané, do you think that you will run up against the attitude of big business and some commentators on business in Canada, that what Canada needs is to develop the things that it can do to enable it to compete internationally, and that the spin-off effects of doing this will be more valuable to Canada, including its various regions, than anything you can do in DREE itself? In other words, are you encountering opposition to this? A man by the name of Cheveldayoff has written along those lines.

**Senator Roblin:** He works for the government now.

**Hon. Mr. De Bané:** Cheveldayoff, in that article you have just exposed, repeats what is said by many people in Canada. Of course, not one of those who say, "Let's scrap the Department of Regional Economic Expansion" lives in those areas assisted by DREE.

As an example, I represent, as a member of Parliament, a region which has a population of 60,000. The richest, most powerful financial institution in Canada, the Royal Bank, does not have a single branch in my riding. When they tell me to scrap DREE, I tell them, "Fine, if you are going to do something in such regions. But do not be absent from those regions and in the same breath tell me that I should scrap DREE." Those who criticize our help in those regions do not live in those regions, and if they had to bear on their shoulders the despair of the people living in those regions they would speak differently.

The Economic Council of Canada has shown that the more we spend to make those regions self-sufficient will produce economic activity which will generate revenues to the government, and less people in British Columbia and Alberta will be paying UIC dollars. On that score, it makes more sense to spend more money through DREE to generate economic activity in those regions.

## [Traduction]

les Territoires, l'Alberta et la Colombie-Britannique. C'est là qu'on enregistre le plus grand nombre de divorces, de suicides, de crimes et ainsi de suite.

Je pourrais vous donner une liste de tous les succès que nous avons remportés depuis quelques mois, car il serait injuste de ne vous présenter que les échecs. Mais il me semble évident que vu la période de stagnation économique que connaît le monde Occidental, et vu en particulier les déficits considérables qu'accuse le Canada, la seule façon de résoudre ce problème est de s'assurer de la collaboration de tous les ministères. La difficulté actuelle tient à la multiplicité des programmes. Par exemple, celui qui est très connu dans mon ministère et qui relève de la Loi sur les subventions au développement régional ne représente que 3 p. 100 de l'aide du gouvernement fédéral aux entreprises privées. Nous avons des centaines de programmes s'appliquant à elles, alors que la plupart ne les connaissent pas. Il faut que nos activités soient plus efficaces, plus cohérentes et mieux coordonnées. Je ne saurais dire franchement dans quelle mesure nous réussirons dans notre entreprise, mais je ferai tout mon possible, parce que cela me semble être la chose la plus évidente à faire.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur De Bané, pensez-vous qu'il y aura antagonisme entre vous et les grandes entreprises et certains de leurs porte-parole qui estiment que le Canada devrait améliorer sa performance pour pouvoir faire face à la concurrence internationale, et que cela aura des effets plus précieux pour le pays, ainsi que pour ses diverses régions que tout ce que le MEER peut faire de lui-même? En d'autres termes, recevez-vous des critiques de ce genre? Un certain M. Cheveldayoff a écrit dans ce sens.

**Le sénateur Roblin:** Il travaille maintenant pour le gouvernement.

**L'honorable M. De Bané:** Dans l'article que vous venez de citer, M. Cheveldayoff répète ce que disent de nombreux Canadiens. Évidemment, aucun de ceux qui recommandent de supprimer le ministère de l'Expansion économique régionale ne vit dans les régions que ce dernier subventionne.

Je citerai un exemple; comme député, je représente une région comptant 60,000 habitants. L'institution financière la plus puissante, la plus riche du Canada, la Banque Royale n'y possède aucune succursale. Lorsqu'on me dit de supprimer le MEER, je réponds qu'il faut alors faire quelque chose pour ces régions, car il est inadmissible de recommander une telle chose alors qu'on n'y réside pas. Ceux qui critiquent notre aide dans ces régions n'y vivent pas, et s'ils devaient supporter le désespoir de ceux qui y résident ils parleraient autrement.

Le Conseil économique du Canada a montré que plus on dépense d'argent pour assurer l'autonomie de ces régions, plus l'activité économique produite engendrera des revenus au gouvernement, et moins les résidents de la Colombie-Britannique et de l'Alberta paieront en assurance-chômage. Dans cette perspective, il semble plus utile de dépenser davantage par l'intermédiaire du MEER pour relancer l'économie dans ces régions.



## [Text]

In my region of the Gaspé, which has two per cent of the population of the province of Quebec, UIC payments last year amounted to \$131 million; DREE expenditures amounted to about \$5 million or \$6 million. However, they still say that we should not try to build up valuable businesses in those regions.

**Senator Hicks:** I would not want you to take my question as implying criticism of or antipathy toward DREE. You know that my feelings are to the contrary. My question is to draw from you your feeling as to the likelihood of success in this ambitious program that you have enunciated.

I am satisfied with your answer. I have two more matters I should like to refer to, and then I will pass the questioning along because I see it is already a quarter past five.

You made statements about the desirability of decentralization, so I think you acknowledge that your department is pretty well decentralized insofar as its administration is concerned. I have a serious reservation about undue decentralization in a department like DREE. My reservation has to do with my fear that the decentralization may result in a lot of competing local zones, offices and officers in Canada, each one wanting to make a showing for himself, thus eroding any likelihood of a strong co-ordinated leadership and deliberately saying that the needs of the Gaspé are very different from the needs of, say, northern Alberta.

**Hon. Mr. De Bané:** Perhaps I did not express myself clearly enough. As you have said, we must have co-ordination in the department. If tomorrow we subsidize a plant somewhere in Canada and by that we provoke over-capacity which brings the closure of another plant in Canada, of course, that does not make sense. It does not make sense to use the taxpayers' money to move jobs from one region to another, so we must have a global perspective of Canada. On the other hand, whatever we do here in Ottawa to devise industrial strategy and what-have-you, I personally do not believe will work because, ultimately, it is the businessman in the community who is going to decide whether to risk his savings by starting a business.

Many federal departments do have a presence all across Canada. For instance, in my region, and it must be the same elsewhere, Manpower and Immigration, which takes care of unemployed people; has three offices with about 80 people serving in those three offices. The Gaspé peninsula is huge, with over 1,000 miles of coastline. My riding, Matane, is at the centre, and Gaspé is at the end, some 250 miles away. At the moment there are two officials of DREE in Rimouski, which is still farther west. The department in charge of the unemployed has about 80 employees in my riding. At the moment I do not have any plan to open up an office there.

Other departments have people in all regions, but DREE is relatively small, and has only about 800 people in all regions. CMHC has an office in Ottawa and an office in Hull, so that people will not have to travel across the bridge. In those

## [Traduction]

Dans ma région de Gaspé, où vit 2 p. 100 de la population du Québec, l'an dernier, les paiements d'assurance-chômage se sont élevés à \$131 millions; les dépenses du MEER ont atteint environ \$5 ou \$6 millions. Pourtant, on dit encore que nous ne devrions pas essayer de créer des entreprises viables dans cette région.

**Le sénateur Hicks:** Je ne voudrais pas que vous considériez ma question comme impliquant des critiques ou une certaine antipathie envers le MEER. Vous savez que je vous suis au contraire favorable. Je voudrais savoir si vous estimez que le programme ambitieux que vous venez d'énoncer aura ou non des chances de succès.

Je suis satisfait de votre réponse. J'aimerais mentionner deux autres aspects, et ensuite je céderai la parole pour d'autres questions, parce que je vois qu'il est déjà cinq heures et quart.

Vous avez parlé du bien-fondé de la décentralisation, et vous reconnaissez donc que votre ministère a une administration suffisamment décentralisée. J'ai une sérieuse réserve à propos d'une décentralisation abusive dans un ministère comme le MEER. En effet, je crains qu'elle n'entraîne énormément de concurrence sur le plan local, entre bureaux et agents au Canada, chacun voulant se tailler la meilleure part en compromettant ainsi toute possibilité d'un leadership fort et coordonné, et disant délibérément par exemple que les besoins de Gaspé diffèrent de beaucoup de ceux du nord de l'Alberta.

**L'honorable M. De Bané:** Je ne me suis peut être pas suffisamment bien exprimé. Comme vous l'avez dit, il doit y avoir coordination au sein du ministère. Si demain nous subventionnons une usine quelque part au Canada, provoquant par là une surproduction qui force une autre usine à fermer ses portes, ce serait évidemment une mesure absurde. Il est absurde d'utiliser l'argent des contribuables pour déplacer des emplois d'une région à l'autre, et nous devons donc faire les choses dans une perspective globale. Par ailleurs, personnellement, je ne pense pas que ce que nous pouvons concevoir ici, à Ottawa, comme stratégie industrielle, donne des résultats, parce qu'en fin de compte, ce sont les hommes d'affaires sur place qui décident de risquer ou non leurs économies dans une nouvelle affaire.

Bien des ministères fédéraux sont représentés dans tout le Canada. Par exemple, dans ma région, et ce doit être la même chose ailleurs, la Main-d'œuvre et l'Immigration qui s'occupent des personnes au chômage, a trois bureaux où travaillent 80 personnes. La péninsule de Gaspé est immense, avec plus de 1 000 milles de côtes. Ma circonscription, Matane, se trouve au centre et Gaspé à l'extrémité, à quelque 250 milles plus loin. Pour le moment, il y a deux fonctionnaires du MEER à Rimouski, qui est un peu plus à l'ouest. Le ministère qui s'occupe des chômeurs emploie quelque 80 personnes dans ma circonscription. Pour le moment, je n'envisage pas d'y ouvrir un bureau.

D'autres ministères ont des fonctionnaires dans toutes les régions, et le MEER est relativement petit n'ayant en tout qu'environ 800 employés. La SCHL a un bureau à Ottawa et un autre à Hull, pour qu'il ne soit pas nécessaire de traverser le



[Text]

regions the department which is supposed to support the economic development of those in the community must have closer ties with the most dynamic elements in those given communities. I think we will miss the action if we are very far away.

In the province of Quebec, for instance, we have two main offices, one in Montreal and one in Quebec, and we will be opening one soon in Sherbrooke.

I am not trying to say that this department should go to the community level and then lose perspective of the whole thing. However, I should like the most dynamic people in every community to know that there is going to be someone called "Mr. Economic Development Canada" not far from where they are who will bring to them all the help from the federal government if they would like to invest in the region.

**Senator Hicks:** I do not object to that. The point I really wanted to emphasize was that if a department is to serve its stated purpose there must be strong, co-ordinated leadership.

**Hon. Mr. De Bané:** Yes.

**Senator Hicks:** This does not permit a go-it-alone attitude on the part of 100 different offices across Canada. I am sure you understand that point.

Finally, in your information sheet about the special investment tax credit program there are a couple of things I do not quite understand. On the very first page it states:

#### ELIGIBLE AREAS

The program is aimed at the 5 per cent of the Canadian population suffering the most from high family unemployment and low per capita income.

That, taken on its own, I think I understand. It is aimed at the 5 per cent of the people, individual families, some of whom may be living cheek by jowl with the very well-off people, and so forth.

The second sentence in that portion states:

Located in every province and territory, the eligible areas generally account for less than 40 per cent of the population of any one province.

I am having a little difficulty reconciling the 5 per cent you are trying to serve with the 40 per cent in the areas in which you are serving.

**Hon. Mr. De Bané:** Senator Hicks, I will try to explain it to you. Maybe I did not express myself clearly in that document.

**Senator Hicks:** Blame it on your officials, Mr. Minister.

**Hon. Mr. De Bané:** No, I have no right to do such a thing. I would never do such a thing.

**Senator Hicks:** You are quite right in adopting that attitude. I was being facetious.

**Hon. Mr. De Bané:** I might even tell you that there might be some slight changes to that document because we are still

[Traduction]

pont. Dans ces régions, le ministère qui est censé appuyer l'expansion économique de la collectivité doit entretenir des rapports plus étroits avec ses éléments les plus dynamiques. Être trop loin nous situerait à l'écart de tout.

Au Québec, par exemple, nous avons deux principaux bureaux, l'un à Montréal et l'autre à Québec, et nous en ouvrirons bientôt un à Sherbrooke.

Je ne veux pas dire que ce ministère devrait se situer au niveau local et perdre une perspective globale. Cependant, j'aimerais que les gens les plus dynamiques de chaque groupe sachent qu'un représentant du MEER n'est pas loin et qu'il leur apportera toute l'aide du gouvernement fédéral, s'ils souhaitent investir dans la région.

**Le sénateur Hicks:** Je n'ai aucune objection à cela. Je voulais simplement dire que si le ministère doit répondre à l'objectif pour lequel il a été créé, il faut qu'il y ait un leadership fort et coordonné.

**L'honorable M. De Bané:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Cela n'autorise pas cent différents bureaux à se donner une attitude individualiste. Je suis convaincu que vous le comprenez.

Finalement, dans votre feuille de documentation, à propos du programme spécial de crédit d'impôt à l'investissement, il y a deux choses que je ne comprends pas très bien. À la toute première page il est dit:

#### ZONES ADMISSIBLES

Le programme vise les 5 p. 100 de la population canadienne qui sont les plus affligés par un taux élevé de chômage familial et par de faibles revenus par habitant;

Je comprends cela, pris isolément. Il s'agit des 5 p. 100 de la population, de certaines familles, dont certaines peuvent côtoyer des personnes très riches.

La deuxième phrase de cette section se lit ainsi:

Situées dans chaque province et territoire, les zones admissibles comptent, en général, pour moins de 40 p. 100 de la population de toute province.

J'ai une certaine difficulté à mettre en rapport les 5 p. 100 que vous essayez de viser et les 40 p. 100 dans les régions dans lesquelles vous appliquez le programme.

**L'honorable M. De Bané:** Sénateur Hicks, je vais essayer de vous expliquer cela. Je ne me suis peut-être pas bien fait comprendre dans ce document.

**Le sénateur Hicks:** Prenez-vous en à vos collaborateurs, monsieur le ministre.

**L'honorable M. De Bané:** Je n'en ai pas le droit; je ne le ferai jamais.

**Le sénateur Hicks:** Vous avez tout à fait raison d'adopter cette attitude; je ne faisais que plaisanter.

**L'honorable M. De Bané:** Je pourrais même vous dire qu'il pourrait y avoir de légères modifications à ce document, car



[Text]

negotiating with the Department of Finance with respect to the mechanics of the whole thing.

The essence of that measure of Mr. MacEachen's—which was suggested to him by me—is: Let's do something powerful, hopefully, for the neediest Canadians. Then we had to identify where those regions are where the economic indicators are way below national standards. Of course, the Department of Finance insisted on designating regions, not on gut feelings, but based on scientific data supplied by Statistics Canada. They said that this measure should not apply to more than 5 or 6 per cent of the population of Canada, because it was experimental. They said we were starting with a first step so we should not overdo it and apply it to a lot of regions in Canada.

**Senator Hicks:** But what I do not understand—

**Hon. Mr. De Bané:** I am coming to that. Then we said that, because of the federal nature of this country, where people living in a particular province compare themselves with the rest of the population of the province, if the computers show that 80 or 90 per cent of the population of a given province would fit under that criterion, that powerful instrument should not apply to more than the 40 per cent neediest people in the province.

**Senator Hicks:** The 40 per cent figure is of an area and not of a population?

**Hon. Mr. De Bané:** It is of a province. Let us take a blunt example. Let us take Prince Edward Island as an example. I do not think this is the case, but let us suppose the computer had shown that that province, on those two scores, family unemployment and per capita income, is among the poorest in Canada, and we had designated the whole province; what would then happen? Everybody knows that Charlottetown, in relation to the rest of the province, is a lot wealthier. Of course, all investment would have only been in Charlottetown. So we said it is going to be the 5 per cent poorest Canadians, and in every province there will be a limit to 40 per cent of the population within that province because, again, people in a province compare themselves with the rest of the people living in the province. So, we would be giving an advantage to one part of the province in relation to another part of the province.

**Senator Hicks:** That is all right, but you also say in the administration of it the following:

No prior approval of projects is required.

From that I infer that if I live in one of these designated areas, when I file my income tax return in relation to my business and so on, I am eligible.

There is another little technical device, that I am not clear about, relating to the \$15,000 plus half, and so forth. However, I do not think that is important enough to take up the time of the committee, but how do you determine, then, that the rich industrialist who happens to live in Kings, Prince Edward Island, which is a designated area—and there may be one there, who knows—does not get all the benefit and the

[Traduction]

nous négocions encore avec le ministère des Finances à propos du fonctionnement de tout cela.

Voici l'essence de cette mesure de M. MacEachen, que je lui avais proposée. Je voulais que nous fassions quelque chose de radical, qui toucherait, espérons-le, les Canadiens les plus démunis. Il fallait ensuite déterminer dans quelles régions les indicateurs économiques étaient inférieurs aux normes nationales. Naturellement, le ministère des Finances a tenu à déterminer les régions, non pas à partir d'impressions subjectives, mais en se fondant sur des données scientifiques fournies par Statistique Canada. Il a dit que cette mesure ne devait pas viser plus de 5 p. 100 de la population du Canada, parce qu'elle était au stade expérimental. Le ministère des Finances a donc dit que nous commencions par une première mesure, afin de ne pas abuser en l'appliquant à un grand nombre de régions.

**Le sénateur Hicks:** Mais ce que je ne comprends pas . . .

**L'honorable M. De Bané:** J'y arrive. Nous avons dit ensuite qu'en raison de la nature fédérale de ce pays, où les résidents d'une province se comparent au reste de la population de cette province, si les ordinateurs indiquent que ce critère s'appliquerait à 80 ou à 90 p. 100 de la population d'une province, cette disposition radicale ne devrait pas s'appliquer à plus de 40 p. 100 des personnes les plus démunies de la province.

**Le sénateur Hicks:** Les 40 p. 100 constituent donc une zone et non une population?

**L'honorable M. De Bané:** Il s'agit d'une province. Prenons un exemple simple, celui de l'Île-du-Prince-Édouard. Je ne pense pas que tel soit le cas, mais supposons que l'ordinateur ait indiqué que, par rapport à ces deux critères, le chômage familial et le revenu par habitant, cette province se situe parmi les plus démunies du Canada, et que nous généralisions cela à l'ensemble de la province. Que se passerait-il alors? Tout le monde sait que Charlottetown est beaucoup plus riche que le reste de la province. Naturellement, tous les investissements n'auraient été faits que dans cette ville. Nous avons donc dit que le programme viserait 5 p. 100 des Canadiens les plus pauvres et que, dans chaque province, il y aurait une limite de 40 p. 100 de sa population, parce que, encore une fois, les résidents d'une province se comparent aux autres résidents de cette province. Dans ce cas, nous avantagerions une partie de la province par rapport à une autre.

**Le sénateur Hicks:** C'est très juste, mais vous dites aussi ceci dans la partie concernant l'administration:

Aucune approbation préalable des projets n'est requise.

J'en conclus que si je vis dans l'une des ces régions désignées, je suis admissible lorsque j'envoie une déclaration d'impôt sur le revenu de mon entreprise.

Il y a un autre petit détail technique que je ne comprends pas très bien, concernant les \$15,000 plus la moitié et ainsi de suite. Cependant, cela ne me paraît pas suffisamment important pour abuser du temps du comité, mais comment déterminez-vous alors que le riche industriel qui réside à Kings, dans l'Île du Prince-Édouard, qui est une région admissible—et il se peut fort bien qu'il y ait de riches industriels là-bas, après



[Text]

little people in that area do not? If there is no prior approval, how do you turn down the big potato farmer in Kings who would qualify for scores of thousands of dollars of assistance through this?

**Hon. Mr. De Bané:** The first thing I should like to remind you of, dear colleague, is that that has been on the books since the time of former finance minister Don MacDonald. We have three rates of investment tax credit. There is 20 per cent for the Atlantic and Gaspé; I think 10 per cent for Quebec and other regions designated under our system; and 7.5 per cent for the rest of Canada. So, we already have that. The only thing we are doing here is adding a fourth tier of 50 per cent for the neediest areas. At the moment we are still negotiating the fine tuning of that program with the Department of Finance. That, to a large extent, will resemble the three other tiers. I remind you that that wealthy person in Kings comes under the provisions which apply to Prince Edward Island. That is exactly what I want. I want investment to be made in that region.

**Senator Godfrey:** You want him to double his plant.

**Hon. Mr. De Bané:** Yes, and not invest in Summerside, where we already have a big base.

**Senator Godfrey:** That happened in Florenceville, New Brunswick, too.

**Hon. Mr. De Bané:** I would like all Canadians, wherever they live, to invest in those designated areas instead of sending their taxes to Mr. Rompkey.

**Senator Hicks:** Thank you very much, Mr. Minister. I am satisfied, and I shall look with interest at the implementation of this section which I do not understand quite as clearly as I would like to at the present time.

**The Chairman:** We may be able to come back to you, Senator Hicks.

**Hon. Mr. De Bané:** I thought members of the Senate were better tax experts than were members of the lower house.

**Senator Hicks:** Some are and some are not.

**The Chairman:** I can assure you that they are.

**Senator Murray:** I hope I am not so blinded by partisanship that I fail to recognize real commitments to overcome regional disparities if I see them in the budget, but frankly I do not see any. Your colleague, Mr. MacEachen, has forecast a national unemployment rate next year of 8.7 per cent, which I presume would be reflected in Quebec and the maritimes by about 12 or 13 per cent.

I do not see measures in that Budget to combat that. He did mention a special investment tax credit, but I want to ask you how much you forecast this is going to cost the federal treasury, and to tell me—because I am sure you have the

[Traduction]

tout—ne bénéficie pas à lui seul du programme, alors que les pauvres de la région n'en profitent pas? Si les demandes n'ont pas à être approuvées, comment faire pour rejeter celle d'un riche cultivateur de pommes de terre de Kings qui pourrait obtenir des milliers de dollars de subvention grâce à un tel programme?

**L'honorable M. De Bané:** Mon cher collègue, je voudrais tout d'abord vous rappeler que ces mesures ont été prévues depuis que Don MacDonald était ministre des Finances. Nous avons eu trois taux de crédit d'impôt à l'investissement. Il y a 20 p. 100 pour l'Atlantique et Gaspé, 10 p. 100 pour Québec et les autres régions désignées d'après notre système, et 7½ p. 100 pour le reste du Canada. Nous avons donc déjà ce genre de chose. Nous ne faisons qu'ajouter ici un quatrième niveau de 50 p. 100 pour les régions les plus démunies. Pour le moment, nous sommes encore en train de négocier les détails de ce programme avec le ministère des Finances. Dans une grande mesure il ressemblera aux trois autres paliers. Je vous rappelle que le riche industriel de Kings dont vous avez parlé est assujéti aux dispositions qui s'appliquent à l'Île du Prince-Édouard. C'est exactement ce que je veux, que ces investissements se fassent dans cette région.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez qu'il double l'envergure de son usine?

**L'honorable M. De Bané:** Oui, et non qu'il investisse à Summerside, où nous avons déjà une base importante.

**Le sénateur Godfrey:** Cela s'est aussi passé à Florenceville, au Nouveau-Brunswick.

**L'honorable M. De Bané:** J'aimerais que tous les Canadiens, où qu'ils vivent, investissent dans les régions désignées au lieu d'envoyer leurs impôts à M. Rompkey.

**Le sénateur Hicks:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre. Je suis satisfait, et j'examinerai avec intérêt l'application de cette partie que je ne comprends pas encore aussi bien que je le voudrais.

**Le président:** Nous reviendrons peut-être à vous, sénateur Hicks.

**L'honorable M. De Bané:** Je croyais que les membres du Sénat s'y connaissent plus que les membres de la Chambre basse en matière fiscale.

**Le sénateur Hicks:** C'est vrai pour certains et faux pour d'autres.

**Le président:** Je puis vous assurer qu'ils s'y connaissent davantage.

**Le sénateur Murray:** J'espère que mon esprit de parti ne m'aveugle pas au point de m'empêcher de reconnaître des mesures réelles d'aplanissement des disparités régionales, mais je n'en vois aucune dans le budget. Votre collègue M. MacEachen prévoit un taux de chômage national de 8,7 p. 100 pour l'an prochain, ce qui signifie qu'au Québec et dans les provinces maritimes ce chiffre s'élèvera à 12 ou 13 p. 100.

Je ne vois rien dans ce budget qui vise à corriger cette situation. Il est effectivement question d'un crédit d'impôt spécial à l'investissement, mais j'aimerais vous demander combien, selon vous, cette mesure va coûter au trésor fédéral, et



[Text]

answer ready—why this program is better than the tax program suggested in the Crosbie budget, and whether you intend to reduce your expenditures under the RDIA and, perhaps, even the GDA programs to compensate for lost revenues?

**Hon. Mr. De Bané:** Senator Murray, you tell me you fail to see any . . .

**Senator Murray:** Commitments.

**Hon. Mr. De Bané:** . . . commitments to regional disparities. Maybe you can have a very stimulating discussion with my officials on that score. They tell me that this is perhaps the first time that a budget has been as much regionally targeted as this one. Perhaps they could emphasize that in a few moments.

With respect to the tax contract, I personally complimented Mr. Crosbie on the device he suggested a few hours before the budget defeat in the house. I am on record in the house as saying, "At least on that point I must congratulate you." There are differences between the two systems. With Mr. Crosbie's system, it was a tax contract which in each case had to be negotiated with DREE case by case, which may be a better system. Secondly, it was reserved only for major projects of \$2 million and over. Thirdly, it was limited to the Gaspé and Atlantic provinces, and applied to all those regions. With my system there are no minimums. If someone owes \$15,000 to the federal government and decides to make an investment, he can wipe out 100 per cent of the \$15,000 in the first year. We have designated regions in all the Atlantic provinces, but only the neediest areas are targeted there. It applies also in areas in every province, including the two territories. Perhaps to go into more detail, you would like to hear from Mr. Montreuil and Mr. Reid.

**Senator Murray:** I did ask you what you were forecasting would be the cost of this program to the federal Treasury.

**Hon. Mr. De Bané:** Mr. Montreuil, my deputy minister, advises me that it is frankly impossible to predict the cost, in the following sense. Obviously we have designated the poorest areas in Canada, those which are the least attractive for private investment. As you know, that 50 per cent investment tax credit, contrary to the three other tiers, the 20, 10 and 7-1/2%, will not apply to sectors other than manufacturing and processing. At the moment, we are negotiating that with the Department of Finance. Some argue that we should not overplay that measure; maybe private investment, even with such generous treatment, would not go in those regions, which are the northern parts of Quebec and Ontario, the western provinces, the Yukon, the Northwest Territories, northern New Brunswick. Some argue that it will not be that effective; others say that it might be completely the contrary.

[Traduction]

j'aimerais que vous me disiez, parce que je suis sûr que vous avez déjà une réponse toute prête, pourquoi ce programme est mieux que celui du budget Crosbie, et si vous avez l'intention de réduire vos dépenses relatives à la Loi sur les subventions au développement régional et peut-être même celles des programmes issus des ententes-cadres de développement pour compenser les pertes de revenu?

**L'honorable M. De Bané:** Sénateur Murray, vous dites que vous ne voyez aucune . . .

**Le sénateur Murray:** Mesure.

**L'honorable M. De Bané:** . . . mesure d'aplanissement des disparités régionales. Vous pourriez peut-être discuter très vivement de ce sujet avec mes fonctionnaires. Ils me disent que c'est peut-être le premier budget qui soit axé à ce point sur les régions. Ils pourraient peut-être vous le démontrer dans quelques instants.

En ce qui a trait au contrat fiscal, j'ai félicité personnellement M. Crosbie pour la mesure qu'il a proposée quelques heures avant la chute de la Chambre provoquée par son budget. J'ai dit, et le hantise en fait foi, «Au moins là-dessus je dois vous féliciter». Il existe des différences entre les deux systèmes. Dans celui de M. Crosbie, il s'agissait d'un contrat fiscal qu'il fallait dans chaque cas négocier avec le MEER' ce qui présente des avantages. Deuxièmement, le programme était réservé uniquement aux grands projets de \$2 millions et plus. Troisièmement, le programme était limité à la région de Gaspé et aux provinces de l'Atlantique et s'appliquait à toutes les régions de ce territoire. Dans mon système, il n'y a pas de minimum. Si quelqu'un doit \$15 000 au gouvernement fédéral et décide de faire un placement, il peut effacer 100% de sa dette dans la première année. Nous avons désigné des régions dans toutes les provinces de l'Atlantique, mais seules les régions les plus démunies y sont visées. Le programme s'applique également aux régions de toutes les provinces, y compris celles des deux territoires. MM. Montreuil et Reid pourraient sûrement vous donner plus de détails.

**Le sénateur Murray:** Je vous ai en fait demandé ce que ce programme coûterait, selon vous, au trésor fédéral.

**M. De Bané:** M. Montreuil, mon sous-ministre, me fait savoir qu'il est franchement impossible d'en prédire le coût pour les raisons suivantes. Nous avons évidemment désigné les régions les plus pauvres au Canada, soit les moins attrayantes pour les investisseurs du secteur privé. Comme vous le savez, ce crédit d'impôt à l'investissement de 50%, contrairement aux trois autres crédits de 20%, 10% et 7-1/2%, ne s'appliquera pas à des secteurs autre que de fabrication et de transformation. Nous sommes en pourparlers avec le ministère des Finances à ce sujet. Certains croient que nous ne devrions pas abuser de ce programme; car le secteur privé, malgré ces mesures généreuses, n'investirait pas dans ces régions qui se trouvent au nord du Québec et de l'Ontario, dans les provinces de l'Ouest, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au nord du Nouveau-Brunswick. Certains pensent que le programme ne sera pas efficace et d'autres croient que ce sera tout le contraire.



[Text]

**Senator Murray:** The economic development envelope in 1981-82 is increasing its expenditures by 21.6 per cent. Can you say how much DREE expenditures will be increasing?

**Hon. Mr. De Bané:** That is a tough question. I do not think that the allocation by departments has already been done.

**Mr. Robert C. Montreuil, Deputy Minister of Regional Economic Expansion:** There is a policy whereby there is an economic development reserve so that all departments under the umbrella of economic development can make submissions, and over the year money in that reserve will be allocated to the various departments. Of course, DREE is vying for funds from that reserve with other departments.

**Senator Murray:** That is to be decided between now and when?

**Mr. Montreuil:** Now and even during the given fiscal year for expenditures in that fiscal year.

**Senator Murray:** Mr. De Bané, are you going to be in charge of the Western Development Fund announced in the budget?

**The Chairman:** The \$4 billion.

**Hon. Mr. De Bané:** No, but I can tell you that the Cabinet has instituted a cabinet committee on western affairs and western initiatives, and I am one of the ministers sitting on that committee, which is chaired by Mr. Lloyd Axworthy.

**Senator Murray:** You will have noted perhaps in the budget tables that a great many of the increased dollars in the economic development envelope are taken up by the Western Development Fund, which is in the economic development envelope. If you look at the figures they have projected for expenditures of the Western Development Fund and then look at the increases forecast in the economic development envelope, you will not have very much money for economic development projects, still less for DREE.

**Hon. Mr. De Bané:** That question, of course, could be looked at in two different ways. The people from the west could argue that out of the \$20 billion, \$24 billion or \$30 billion that they will be supplying to the federal treasury, only so many billions of dollars are going back west to create initiatives that they have been asking for. Someone from the maritimes, such as yourself, could argue that they are taking the large chunk of the economic envelope. How can we reconcile those two perspectives?

**Senator Murray:** Mr. De Bané, I have been reading your speeches and there is one point that interests me and, frankly, terrifies me.

**Hon. Mr. De Bané:** I don't want to terrify anybody, particularly you, Senator Murray.

**Senator Murray:** I am inviting you to assure me that I am being paranoid and hysterical. I refer to this business about involving DREE at the local or community level. I conjure up, perhaps out of hysteria and Paranoia, a vision of DREE—

[Traduction]

**Le sénateur Murray:** Les dépenses de l'enveloppe du développement économique en 1981-82 augmentent de 21,6%. Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure les dépenses du MEER augmenteront?

**M. De Bané:** C'est une question difficile. Je ne crois pas que la ventilation des affectations par ministère ait été faite.

**M. Robert C. Montreuil, sous-ministre, expansion économique régionale:** En vertu d'une politique, il existe une réserve pour le développement économique qui permet à tous les ministères de faire des demandes de fonds sous le couvert du développement économique, et au cours de l'exercice financier, les fonds de cette réserve seront attribués aux divers ministères. Le MEER luttera évidemment pour obtenir des fonds de cette réserve comme d'autres ministères.

**Le sénateur Murray:** La décision se fera d'ici quand?

**M. Montreuil:** Maintenant et même pendant l'exercice financier au cours duquel les dépenses sont effectuées.

**Le sénateur Murray:** Monsieur de Bané, allez-vous être chargé du fonds de développement de l'Ouest annoncé dans le budget?

**Le président:** Des \$4 milliards.

**M. De Bané:** Non, mais je puis vous dire que le Cabinet a institué un comité chargé des affaires et des initiatives de l'Ouest, et que je suis membre de ce comité qui est présidé par M. Lloyd Axworthy.

**Le sénateur Murray:** Vous aurez peut-être remarqué que, dans le budget, une bonne part de l'augmentation des fonds consacrés à l'enveloppe du développement économique est accaparée par le fonds de développement de l'Ouest qui constitue un élément de cette enveloppe. Si vous prenez les prévisions des dépenses relatives au fonds de développement de l'Ouest et les augmentations prévues dans l'enveloppe du développement économique, il ne vous restera pas beaucoup de fonds pour les projets de développement économique et encore moins bien pour ceux du MEER.

**M. De Bané:** Cette question doit, évidemment, être abordée de deux façons distinctes. Les habitants de l'Ouest pourraient dire que des \$20, \$24 ou \$30 milliards qu'ils fourniraient au trésor fédéral, il n'y en aura qu'une certaine partie qui reviendra dans l'Ouest pour les projets qu'ils demandent. Un habitant des maritimes, comme vous par exemple, pourrait dire que l'Ouest accapare la majeure partie de l'enveloppe économique. Comment pouvons-nous concilier ces deux points de vue?

**Le sénateur Murray:** Monsieur De Bané, j'ai pris connaissance de vos discours et il y a un point qui m'intéresse et qui, franchement, me terrifie.

**L'honorable M. De Bané:** Je ne veux terrifier personne, surtout pas vous, sénateur Murray.

**Le sénateur Murray:** Je vous invite à m'assurer que je souffre de paranoïa et d'hystérie. Je fais allusion à cette affaire concernant la participation du MEER au niveau local ou communautaire. C'est peut-être le fait de mon hystérie et



[Text]

which has pretty good relations with the provinces, as I understand it, at this time—sticking its nose into community matters, going over the heads of provincial governments, developing a new regional development strategy on the basis of some kind of community development notion that you have, and creating a new area of federal-provincial conflict where conflict is largely non-existent now. I would like you to reassure me that I am wrong.

**Hon. Mr. De Bané:** Maybe we have two different concepts of federalism. To me, it is elementary that, in a system where internal sovereignty is divided into different levels of government, we should work together. This is why, for instance, under the unilateral program of my department called RDIA, through which we give grants to private business in Canada, which is a 100 per cent federal program of my department, very often before making any grant to, perhaps, someone from a province who puts to us an agricultural program, someone who would like to process food, we study his application; we get in touch with the Department of Agriculture in that province to ask them for their opinion and assessment of the project. We do work together, because, to me, it is elementary that we must work together in a federal system.

The other extreme is to say that the central government has no business dealing directly with its citizenry except those who are unemployed and so on, and should not deal with those in the community who are dynamic, who would like to invest, to generate economic activity, that that should be left to the province. That is the other extreme, and I think the solution is that, if we want the people of Canada to relate to the federal government, they should feel that the federal government is not only involved in national economic policy but can also relate to their individual initiatives. Again, I cannot envisage that our support of the dynamic groups that exist in every community, et cetera, would be done in isolation and not in harmony with the provinces. To me, that is elementary.

**The Chairman:** The bulk of the money that is spent by the department is spent under the GDA.

**Hon. Mr. De Bané:** Yes

**The Chairman:** It has been sort of departmental policy to work with and through the provinces both in developing the general development agreements and the subsidiary agreements.

I must say that I am concerned, too. I am concerned both by the decentralization argument and by the participation argument. While I am not necessarily defending provincial rights, however, I would be interested to know whether this is a major departure in policy from the stance that the department has taken up to now in the expenditure of the bulk of its funds.

**Hon. Mr. De Bané:** Well, what I am telling you is exactly what I intend to do, and that comes after 12 years as a backbencher representing an isolated area, from which the federal government is absent except for departments that look after essentially unemployed people. That is what I would like

[Traduction]

de ma paranoïa, mais je me fais une image du MEER qui, présentement en bons termes avec les provinces, interviendrait maintenant dans les affaires communautaires, en passant au-dessus des gouvernements provinciaux, établirait une nouvelle stratégie de développement régional basée sur votre notion du développement communautaire et créerait un nouveau secteur de conflit fédéral-provincial qui est tout à fait inexistant à l'heure actuelle. J'aimerais que vous me rassuriez à ce sujet.

**L'honorable M. De Bané:** Peut-être avons-nous deux idées différentes du fédéralisme. À mon avis, dans un système où la souveraineté intérieure est partagée entre divers paliers de gouvernement, il est élémentaire que nous travaillions ensemble. C'est pourquoi, par exemple, dans le programme unilatéral de subventions aux entreprises privées au Canada de mon ministère établi en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional et relevant à 100 p. 100 du gouvernement fédéral, souventes fois, avant d'accorder une subvention à une personne qui nous soumet un programme agricole, ou une autre qu'intéresse la transformation des aliments, nous étudions sa demande; communiquons avec le ministère de l'agriculture de la province qu'habite le requérant pour lui demander son avis et une évaluation du projet. Nous travaillons ensemble parce que, selon moi la concertation est indispensable dans un système fédéral.

L'autre extrême voudrait qu'on dise que le gouvernement central n'a pas d'affaire à s'occuper directement des citoyens sauf des chômeurs et ainsi de suite, et qu'il ne devrait pas favoriser les citoyens dynamiques prêts à investir et à établir une activité économique, domaine relevant des provinces. C'est l'autre extrême, et je pense que la solution est que si nous voulons que les Canadiens communiquent avec le gouvernement fédéral, ils doivent sentir que celui-ci s'intéresse non seulement à la politique économique nationale, mais aussi aux initiatives individuelles. Je conçois mal, je le répète, que nous puissions appuyer les efforts de groupes dynamiques qui existent dans chaque collectivité, etc., sans l'accord et la participation des provinces. Pour moi, c'est élémentaire.

**Le président:** Le gros des dépenses du ministère est effectué en vertu des E.C.D.

**L'honorable M. De Bané:** Oui.

**Le président:** Le ministère a en quelque sorte comme politique de travailler avec les provinces pour ce qui est de l'élaboration des ententes-cadres de développement et des accords complémentaires.

Je dois dire que je m'inquiète moi aussi. La question de la décentralisation et celle de la participation me préoccupent. Même si je ne défends pas nécessairement les droits des provinces, j'aimerais savoir si cette démarche constitue un écart majeur de la politique du ministère en vigueur jusqu'à présent sur l'affectation du gros de ses fonds.

**L'honorable M. De Bané:** Eh bien, ce que je vous dis c'est exactement ce que j'ai l'intention de faire, et cela vient après un séjour de 12 années à l'arrière-plan à représenter une région éloignée où la présence du gouvernement fédéral ne s'est jamais manifestée sauf pour ce qui est des ministères qui



[Text]

to do. Again, I say it is elementary for me that no unilateral program should be administered in isolation and in conflict with the provinces; it must be done in harmony with them.

What I am trying to do is to make the federal government's presence felt and to make the government relate directly to the people. If there is something I have learned after 12 years, it is that many people think that the federal government is too big, too far away and takes care of the macro-economy but cannot relate to their initiatives. That is something that is deep in my convictions and it is something I would like to do.

**Senator Murray:** My worst suspicions have been confirmed, sir.

**Hon. Mr. De Bané:** Well, Senator Murray, we have a different set of values, that is all.

**The Chairman:** I don't know that this is so much a debate as it is a matter of trying to determine what the thrust of your policy is. If we understand it, it is to have a greater direct involvement of the federal government in the delivery of the programs.

**Hon. Mr. De Bané:** Yes.

**The Chairman:** And more of an exposure to those who are receiving the programs of the federal government and less of the provincial government.

**Senator Murray:** Mr. Chairman, I have what I believe is an English translation of the speech the minister gave the other day, October 30, to the Quebec Chamber of Commerce, in which he talks about directly supporting the development programs and projects at the local or community level. It says:

Among possible measures to support this strategy, I am thinking of more extensive decentralization of my department; the development of new methods of communications with the local and regional authorities—especially with Members of Parliament; and new ways of providing assistance to the activities of local development groups, associations and agencies in the least-developed regions of the country.

**Senator Godfrey:** It sounds great.

**Hon. Mr. De Bané:** Those are exactly my views.

**Senator Murray:** "It sounds great", says Senator Godfrey. To me, it sounds like an end run around the Constitution and an end run around the provinces. But, be that as it may, I think it will cause you trouble. It will cause us all trouble down the road, especially if it becomes the centrepiece of your policy.

My final question—

**Hon. Mr. De Bané:** Senator Murray, may I put a question to you? Would you be disturbed if I told you that in the province I know best, the province of Quebec, where we spend over 40 per cent of our budget, 80 per cent of the people are not aware of the GDA program?

[Traduction]

s'occupent essentiellement des chômeurs. C'est cela que j'aimerais faire. Je répète qu'il est élémentaire pour moi qu'aucun programme unilatéral ne soit exécuté sans l'accord et la participation des provinces.

Ce que je m'efforce de faire, c'est de faire sentir la présence du gouvernement fédéral et de permettre à ce dernier de travailler directement avec les citoyens. Si j'ai appris quelque chose après 12 ans, c'est que bien des gens croient que le gouvernement fédéral est trop gros et trop éloigné, qu'il s'intéresse à la macro-économie et qu'il est incapable de s'occuper d'initiatives locales. C'est quelque chose en quoi je crois fermement et que j'aimerais réaliser.

**Le sénateur Murray:** Je craignais le pire, et c'est ce qui s'est produit, monsieur.

**L'honorable M. De Bané:** Eh bien! Sénateur Murray, je crois que nous avons une échelle de valeurs différente, voilà tout.

**Le président:** Je ne sais plus trop si le débat actuel tente d'établir l'objectif de votre programme. D'après ce que nous en saisissons, le gouvernement fédéral devrait participer plus directement à l'application des programmes.

**L'honorable M. De Bané:** C'est exact.

**Le président:** Et faire ressortir davantage sa participation que celle des gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Murray:** Monsieur le président, j'ai en mains un texte, traduit en anglais, je crois, du discours qu'a prononcé le ministre l'autre jour, soit le 30 octobre, devant la Chambre de commerce de Québec, discours au cours duquel il a parlé de financer directement les projets et les programmes d'expansion dans les communautés. M. De Bané a dit ceci:

Parmi les mesures possibles à l'appui de cette stratégie, je pense à une décentralisation plus poussée de mon ministère, à la création de nouveaux modes de communication avec les milieux locaux et régionaux, tout particulièrement avec les députés, et à de nouveaux moyens d'accorder une aide aux activités des groupes, des associations et des organismes locaux de développement dans les régions les moins bien nanties du pays.

**Le sénateur Godfrey:** C'est magnifique.

**L'honorable M. De Bané:** C'est exactement ce que je pense.

**Le sénateur Murray:** Le sénateur Godfrey prétend que «c'est magnifique». Quant à moi, j'ai l'impression qu'on tente de contourner les dispositions de la Constitution et de déjouer les provinces. Mais, quoi qu'il en soit, je crois que vous allez avoir des problèmes en cours de route, et nous également, surtout si vous en faites le nœud de votre programme.

Ma dernière question...

**L'honorable M. De Bané:** Sénateur Murray, puis-je vous poser une question? Vous offenserai-je en vous disant que dans la province que je connais le mieux, soit la province de Québec où nous consacrons plus de 40% de notre budget, 80% de la



[Text]

**Senator Murray:** I knew it was coming, Mr. De Bané. I knew you were going to say something like that.

**Hon. Mr. De Bané:** But this is relevant.

**Senator Murray:** I know it is relevant.

**Hon. Mr. De Bané:** And over 90 per cent are aware of the RDIA program, which takes barely 20 per cent of our budget.

**Senator Murray:** Sir, I know it is relevant, but I beg you not to transfer the experience you have had in Quebec on to the other provinces.

**Hon. Mr. De Bané:** If you were not a Senate representative, maybe you would look at the problem differently.

**The Chairman:** Senator Murray and Mr. De Bané, I hope we can avoid debate on the political correctness of what the minister proposes. I hope we can confine it as much as possible to finding out what it is the minister does propose. We will have an opportunity to make comments when we write our report.

**Senator Murray:** That is the purpose of my final question. What is the future of the broad sectoral agreements, the subagreements under the GDA—agriculture, forestry, tourism and so on—that you have signed and which I think have been excellent tools of regional development in many of the provinces?

**Hon. Mr. De Bané:** Well, what I would like more and more to see is the sectoral departments in Ottawa financing those agreements. That is what I would like. And I would prefer it if my department did not finance what they should be financing themselves.

**The Chairman:** Could you repeat that, please, Mr. Minister? I didn't quite follow that.

**Hon. Mr. De Bané:** What I would like is to see the sectoral departments in Ottawa—we are speaking of Agriculture, IT & C and others—involved, and they should be involved, in financing many of those agreements, or a good portion or percentage of those agreements.

**The Chairman:** I am sorry to try the patience of the committee, but there is an obvious supplementary question that arises out of that. Would you intend, then, that DREE should be a bit of a super agency to ride herd in respect of that over the initiatives of the sectoral departments, when what they do impinges on regional development?

**Hon. Mr. De Bané:** Let us take a concrete example. In France, for instance, their equivalent of DREE convinced a particular department—let us say Agriculture—that they should be doing something in a rather poor area of France in terms of agriculture. To induce them to do it, they financed 20 per cent of that project, and the sectoral department financed

[Traduction]

population ne sont même pas au courant des ententes-cadres de développement?

**Le sénateur Murray:** Je savais que vous aborderiez la question, monsieur De Bané. Je savais que vous apporteriez un argument de ce genre.

**L'honorable M. De Bané:** Mais l'argument est tout à fait approprié.

**Le sénateur Murray:** Je le sais.

**L'honorable M. De Bané:** Et plus de 80 p. 100 de la population connaissent les programmes réalisés en conformité de la Loi sur les subventions au développement régional, qui viennent ronger un peu plus de 20% de notre budget.

**Le sénateur Murray:** Monsieur, je sais que tout cela est fort à-propos, mais je vous implore de ne pas tenter dans d'autres provinces l'expérience que vous avez vécue au Québec.

**L'honorable M. De Bané:** Si vous n'étiez pas sénateur, vous envisageriez peut-être la question différemment.

**Le président:** Sénateur Murray, monsieur De Bané, j'aimerais que nous puissions éviter un débat sur l'opportunité politique du programme que propose le ministre. J'aimerais que nous tentions le plus possible de découvrir ce que celui-ci nous propose effectivement. Nous aurons l'occasion de faire nos observations lors de l'étape du rapport.

**Le sénateur Murray:** C'est dans ce but que je pose ma dernière question. Quel est l'avenir des vastes ententes sectorielles, les ententes auxiliaires conclues suivant les ententes-cadres de développement, en matière d'agriculture, de foresterie, de tourisme etc., que vous avez signées et qui, je crois, se sont avérées d'excellents mécanismes de développement régional dans de nombreuses provinces?

**L'honorable M. De Bané:** Eh bien, j'aimerais que de plus en plus, les ministères sectoriels à Ottawa financent ces ententes. C'est ce que j'aimerais voir se produire. Et je préférerais que mon ministère n'ait pas à financer ce que les ministères auraient en réalité dû financer eux-mêmes.

**Le président:** Pourriez-vous répéter, monsieur le ministre. Je suis mal votre raisonnement.

**L'honorable M. De Bané:** Ce que j'aimerais, c'est que les ministères sectoriels à Ottawa, on parle ici du ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce et d'autres, financent, comme ils devraient le faire, nombre de ces ententes.

**Le président:** Je m'excuse d'éprouver la patience du Comité, mais de toute évidence, une question supplémentaire s'impose: auriez-vous alors l'intention de faire du MEER un super organisme qui mènerait la barque des ministères sectoriels, quand les mesures de ces derniers nuiraient au développement régional?

**L'honorable M. De Bané:** Prenons un exemple concret. En France, par exemple, l'équivalent du MEER a convaincu un ministère en particulier, par exemple le ministère de l'Agriculture, d'implanter des programmes dans une région plutôt pauvre de la France. Pour l'y inciter, on a financé 20% de ce projet et le ministère sectoriel a financé le reste. Eh bien, à



[Text]

80 per cent. Well, to me, that makes a lot more sense than having DREE say to the Department of Agriculture, "Okay, you may forget about a particular region. We will spend the money there."

**Senator Hicks:** In essence, they are treating other departments of government the same way we treat the provinces of Canada, then.

**Senator Charbonneau:** That is a fair statement. It is the same thing.

**Hon. Mr. De Bané:** Many members of Parliament here suspect that, whenever DREE is active in a particular area of a province, the other federal departments unconsciously, or consciously, tend to flee away from that region, saying, "Well, there is a department taking care of it, so let's spend our money elsewhere."

I can give you one example which has been given by the Economic Council of Canada. They have discovered that under the Industry, Trade and Commerce programs the grants to private business are highest, on a per capita basis, in Ontario and B.C.—those provinces where DREE is the lowest; and they are the lowest in those areas where DREE is the most active. Even some ministers have told me that. They have asked me, "Pierre, why are you funding that project? It should be under our department. It is fine if you want to pay for it."

**The Chairman:** Do you see joint funding as a possibility?

**Hon. Mr. De Bané:** Yes.

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur De Bané, vous avez mentionné tout à l'heure—je parle en tant que Canadien français—vous avez mentionné que les Canadiens français manquaient beaucoup de mobilité. Est-ce que, justement, le fait d'agir par le truchement de ce que j'appellerais un «tax shelter», cela ne renforcerait pas le fait que, devenant beaucoup plus mobiles, les Canadiens français créeraient des ghettos, dans la Gaspésie, par exemple? Vous avez, au Québec, pour donner un exemple, l'industrie du textile qui est présentement faible. Elle n'a pas de muscles, à tel point qu'elle doit recevoir des subventions, ce qui existe depuis 50 ou 100 ans. Est-ce qu'on n'a pas commis une erreur de principe, en agissant ainsi?

**L'honorable M. De Bané:** Je crois qu'il faut éviter les deux extrêmes. Comme l'a dit le Conseil économique dans son dernier rapport, cette politique de laisser-faire a existé depuis plus de 100 ans. On a pensé que les forces du marché auraient résolu le problème des disparités. Toutefois, cela ne s'est pas produit. Cela n'a pas marché. D'un autre côté, comme vous l'avez si éloquentement dit, s'il y avait des distortions extrêmes dans le marché, cela ne résoudrait pas le problème. Cela ne ferait que retarder le désastre. Ce que le ministère tente de faire, pour parler du Québec—M. Montreuil pourrait vous en parler davantage, puisqu'il a été très longtemps le sous-ministre pour le Québec, ici à Ottawa—c'est à la fois moderniser les secteurs traditionnels: le meuble, la chaussure, le textile et le

[Traduction]

mon avis, cette pratique est beaucoup plus sensée que celle qui consiste pour le MEER à informer le ministère de l'Agriculture qu'il peut délaissier une région en particulier parce que le MEER y accorde des subventions.

**Le sénateur Hicks:** Essentiellement, on traite d'autres ministères du gouvernement de la même façon qu'on traite les provinces au Canada.

**Le sénateur Charbonneau:** C'est juste. C'est la même chose.

**L'honorable M. De Bané:** De nombreux députés ici craignent que lorsque le MEER accorde des subventions à une région particulière dans une province, les autres ministères fédéraux, consciemment ou non, n'aient tendance à délaissier cette région, prétextant qu'un ministère s'en occupe et qu'ils peuvent dépenser leur argent dans un autre région.

Je peux donner un exemple qu'a retenu le Conseil économique du Canada. Ce dernier s'est rendu compte, dans le cadre des programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce, que les subventions accordées à l'industrie privée sont les plus élevées, par tête d'habitant, en Ontario et en Colombie-Britannique, provinces où le MEER accorde le moins d'argent; les subventions sont par ailleurs les plus basses dans les régions où le MEER est le plus actif. Même certains ministres me l'ont dit. Ils m'ont demandé: «Pierre, pourquoi finances-tu ce projet? C'est notre ministère qui devrait s'en occuper. Mais nous voyons aucun inconvénient à ce que tu le prennes en charge.»

**Le président:** Croyez-vous que le financement conjoint puisse être possible?

**L'honorable M. De Bané:** Oui.

**Senator Charbonneau:** Mr. De Bané, you mentioned earlier—I am talking as a French Canadian—that French Canadians are greatly lacking in mobility. Could it not be that by operating through what I would call a tax shelter we would reinforce the fact that by becoming more mobile, French Canadians would create ghettos? We could use the example of the Gaspé peninsula, in Quebec, where the textile industry is rather weak at the present time. It has so little muscle that it has been getting subsidies for the past 50 or 100 years. Have we not made an error in principle by acting in that manner?

**Hon. Mr. De Bané:** I think we should avoid the two extremes. The Economic Council stated in its latest report that this laissez-faire policy has been in effect for over a century. It was thought that the market forces could perhaps solve the problem of disparities. However, that did not work. Moreover, as you have stated so clearly, extreme distortions in the market would not solve the problem either. It would only postpone the disaster. In the case of Quebec, what the department is trying to do—Mr. Montreuil could give you more details since he was Deputy Minister in charge of Quebec here in Ottawa for a long time—is to modernize the traditional areas: furniture, footwear, textiles and clothing while, at the same time, generating dynamic economic activities.



[Text]

vêtement, et, en même temps, générer des activités économiques dynamiques—les deux en même temps.

Alors, vous avez raison, il ne faut pas seulement tenter de maintenir les emplois dans des secteurs mous, mais nous tenterons d'accomplir les deux: moderniser ceux qui, à long terme, peuvent devenir viables, et, en même temps, identifier les secteurs de pointe.

Quant à ces régions extrêmement pauvres, où nous avons des «tax shelters», à mon avis, la solution, est simple. Le capital traverse les frontières pour se rendre où l'intérêt est le plus payant. Pourquoi, alors, quelqu'un prendrait-il ses intérêts à Montréal pour les investir à Gaspé, s'il payera exactement le même impôt qu'à Montréal? Il faut lui donner un encouragement afin que le retour sur son capital soit le plus profitable possible. C'est exactement ce que visent ces mesures, d'ailleurs, tout comme nous le tentons dans le domaine de l'exploration pétrolière dans la mer du Nord. On a constaté que jamais quelqu'un investirait son argent à cet endroit, étant donné qu'il recevrait les premiers dividendes dans 10 ou 15 ans. On a dit: Établissons un régime spécial afin que ce soit attrayant, et ainsi de suite. Comme je vous dit, cette mesure extrêmement généreuse s'applique aux territoires du Canada où à peu près 6 p. 100 des Canadiens sont le plus pauvres. Ce qui s'applique, par exemple, à environ 3 p. 100 du Québec.

**Le sénateur Charbonneau:** On a constaté, monsieur le ministre, je crois, dans la Société canadienne d'hypothèques et de logement un peu le même phénomène. J'ai aussi constaté, d'ailleurs je le tiens de très bonnes sources, que, avec ces «tax shelters», on a construit il y a un an, je crois, près de 40 à 50,000 logements qui n'étaient pas loués. Les gens se sont justement servis des ces «tax shelters» pour construire. Évidemment, le but était d'aider l'industrie de la construction, comme vous le dites. C'était afin d'aider les régions pauvres, ou enfin, d'industrialiser ces régions. Toutefois, je me demande si, au fond, ce même principe ne s'appliquerait pas, puisque c'est devenu un désastre qui coûte extrêmement cher, au point où la Société canadienne d'hypothèques et de logement avait, il y a un an, un «cash flow» négatif de plus de 600 millions de dollars. Je ne sais pas où elle en est rendue présentement. Je me demande si ce n'est pas une théorie, enfin une philosophie, entraînant des dépenses tellement fortes que le gouvernement n'en sortira plus, surtout étant donné la situation actuelle dans laquelle se retrouve le gouvernement canadien, alors qu'il fait face à une dette nationale toujours grandissante et un déficit très fort, chaque année, je me demande vraiment où cela nous amènera?

Enfin, j'élimine les questions humaines, je parle strictement au point de vue affaires, au point de vue économique.

**L'honorable M. De Bané:** Bien, voyez-vous sénateur Charbonneau, vous soulevez une question extrêmement précise de «tax shelter» pour les logements locatifs, les MURBs, les bâtisses à logements multiples. Évidemment, cette question devrait plutôt être adressée au ministère des Finances, et à la Société centrale.

**Le sénateur Charbonneau:** Non, je fais une analogie.

[Traduction]

So, you are right, we must not only try to maintain job openings in the soft goods area but try to accomplish both aims; modernize those which, in the long term, can become viable and, at the same time, identify the strategic areas.

With regard to the extremely poor areas where we have so-called tax shelters, I believe the solution is very simple. Capital moves across borders towards those areas where the interest is highest. So why should someone collect interest in Montreal and invest in Gaspé if the income tax will be exactly the same as in Montreal? Some incentives should be provided so that the returns on capital can be as high as possible. Furthermore, that is exactly the intent of those measures which, by the way, we are trying out in the field of oil exploration in the North Sea. Indeed, we realized that no one would be willing to invest money there knowing that the first dividends would be due in 10 or 15 years. So we decided to set up a special program making it more attractive. let me tell you that this extremely generous measure applies to those Canadian territories where about 6 per cent of the poorest Canadians reside. And the same applies to approximately 3 per cent of Quebecers.

**Senator Charbonneau:** I believe, Mr. Minister, that the Canadian Mortgage and Housing Corporation has identified the same phenomenon. I also understand, and my source of information is quite reliable, that under these tax shelters, some 40 to 50,000 housing units were built a year ago and they are still not rented. So it appears that these tax shelters have been used for construction purposes. Obviously, and you are right, the idea was to help out the construction industry, that is to assist or industrialize the poor areas. However, I am wondering whether this same principle does not apply, since it has become a very costly disaster to the point where the CMHC had a negative cash flow of over 600 million dollars a year ago. I do not know how matters stand at the present time. I wonder whether this is not a theory or philosophy which generates such high expenses that the government will be snowed under, especially in view of the present situation of the Canadian Government which has to face every year a very high national debt and an ever increasing deficit. I wonder where this will lead us.

Of course, I am not taking into account the human factor. I am talking only from the business or economic point of view.

**The Honourable M. De Bané:** Well you see, Mr. Charbonneau, you are raising a very specific question about tax shelters for rental units, MURBs, that is multiple unit residential buildings. Obviously, this question should be raised with the Finance Department and the CHMC.

**Senator Charbonneau:** No, I was making an analogy.



[Text]

**L'honorable M. De Bané:** Oui, mais, voyez-vous je n'ai pas été impliqué dans cette discussion. En général, lorsque le ministre des Finances annonce un programme d'un an, comme celui-là, dans un secteur donné, c'est que l'analyse—j'ai déjà été secrétaire parlementaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement—l'analyse de la Société est extrêmement précise. Elle démontre que le taux de logements vacants sera extrêmement restreint au cours de l'an prochain, justement à cause de l'inflation, etc. Il n'y a pas eu assez de logements de construits. Alors, le ministre des Finances devra durant un an employer un instrument fiscal plus puissant parce qu'il prévoit que, dans telle ou telle ville, etc., le taux de logements vacants baissera à 1 p. 100, ou 1½, etc.

Évidemment, s'il se trompe dans l'analyse de l'offre et de la demande, cela pourra conduire à des désastres, comme on l'a constaté il y a quelques années.

**Le sénateur Charbonneau:** Une dernière question. Comment pouvez-vous réconcilier, monsieur le ministre, vos commentaires au sujet du budget? Vous avez dit que des mesures seraient prises pour soulager justement le petit contribuable. Mais, lorsqu'on lit le rapport, ou, enfin, l'étude du Conseil, publié ce matin, ou hier, du Conseil social—je ne me souviens pas du nom exact—ce rapport, dis-je, maintient que les défavorisés seront sujets à des augmentations considérables du coût de la vie, principalement à cause des frais de chauffage des habitations, etc., lesquelles, d'après eux—enfin, je crois qu'ils sont neutres, car ce n'est pas une étude partisane, ou quoi que ce soit—cette étude établit que ces gens auraient à déboursier tout près de \$500 par année pour frais de chauffage. Donc, pour quelqu'un qui gagne \$6,500 ou \$10,000 par année, c'est quand même un gros item. Je ne peux concevoir comment vous pouvez dire, enfin, puisque vous l'avez dit—malgré que ce ne soit pas un sujet de discussion aujourd'hui—mais, comme vous l'avez mentionné, c'est une chose que je ne parviens pas à comprendre.

**L'honorable M. De Bané:** Je vais vous répondre. Le Conseil a dit: Bon, aujourd'hui, une famille de Montréal qui dépense \$700 pour les frais de chauffage à l'huile de sa maison, suite au budget MacEachen, dépensera \$1,500 en 1984, pour le chauffage à l'huile. Donc, elle sera touchée très durement. Mais ils n'ont pas mentionnés les autres mesures dans le budget MacEachen. Je m'explique.

Nous allons donner une subvention pour cette personne qui isole mieux sa maison.

Deuxièmement, nous allons lui donner une subvention de \$800...

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Minister. I am a little mystified as to how this relates directly to the subject of our inquiry.

**Hon. Mr. De Bané:** I will just say one more sentence, if I may.

**The Chairman:** Fine; but I wonder if we can bring you back to the subject of DREE again.

**Senator Charbonneau:** I was relating my question to the fact that the minister mentioned that earlier...

[Traduction]

**The Honourable Mr. De Bané:** Yes, but you see, I was never involved in that discussion. Usually, when the Minister of Finance announces a one-year program such as that one in a given area, it means that the analysis—and I was once parliamentary secretary for the CHMC—the analysis of the CHMC is very precise. It shows that the rate of housing vacancies will be extremely low over the next year, because of inflation, etc. Not enough housing units were built. So the Minister of Finance will have to use, over a period of one year, stronger fiscal instruments because he anticipates that in such and such a city, the rate of vacant housing units will go down to 1 or 1½ per cent, etc.

Obviously, if there is a mistake in the supply and demand analysis, it could lead to a major disaster and this is exactly what happened a few years ago.

**Senator Charbonneau:** One last question. How can you reconcile, Mr. Minister, your comments with regard to the budget? You said that measures would be taken to assist small tax payers. But when one reads the report, I mean the study made by the Council and published this morning or yesterday, the Social Council, I do not remember the exact title—this study maintains that the underprivileged will be subjected to considerable increases in the cost of living mainly because of the price of heating those housing units and, according to them—and I believe they are neutral, it is not a partisan study or anything of that nature—these people will have to spend close to \$500 a year for heating. For someone who earns \$6,500 or \$10,000 a year, it is a rather big item. I cannot begin to see how you can say, but you have said it—even though it is not a topic for debate today—but as you have mentioned it, it is something I can not begin to understand.

**The Hon. Mr. De Bané:** I will answer you. The Council stated that a Montreal family which now spends about \$700 a year for heating oil will have to spend, in 1984, following Mr. MacEachen's budget, \$1,500 for heating oil. Therefore, it will be seriously affected. But I did not mention the other measures brought by the MacEachen budget. Let me explain.

We will give subsidies to those people to provide better insulation for their homes.

Secondly, we will give them an \$800 subsidy.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur le ministre. Je ne vois pas en quoi cela a trait au sujet à l'étude.

**L'honorable M. De Bané:** Si vous me permettez une seule autre phrase.

**Le président:** Très bien, mais il faudra revenir au sujet du MEER.

**Le sénateur Charbonneau:** Je ramenaient ma question au fait que le ministre a mentionné plus tôt...



[Text]

**Hon. Mr. De Bané:** He is not yet reconciled to the fact that they were defeated on their Budget.

Alors, je termine en disant que cette famille recevra \$800 pour changer son système de chauffage de l'huile au gaz, ce qui fait que, en 1984, pour changer de l'huile au gaz, il ne lui en coûtera que \$700, à elle.

**Senator Godfrey:** Surely that question related just as much to regional economic development as what Governor Bouey said.

**Hon. Mr. De Bané:** He said he did not know how monetary policy can differentiate between regions.

**Senator Doody:** I would like to get back for a moment to the GDA situation that was touched on a few minutes ago, and which is something that I feel is very important.

A relatively short period of time ago the provinces and the Government of Canada, through DREE, spent quite a lot of time and effort drawing up these general development agreements. The intentions, as laid out in the agreements, are certainly in the interests of the economic development of the provinces involved. Am I to understand now, sir, however, that we are not going to use these general development agreements? Are they going to be downplayed, and is some other vehicle or instrument to be used?

**Hon. Mr. De Bané:** I think it would be premature, Senator Doody, at the moment, to make any definite statement on that question, because Cabinet has not yet taken a position on it. In what I think is the spirit of this committee, I want to take you into my confidence and tell you what directions I am looking in.

The GDA is one vehicle for regional development that has been used extensively now for 10 years, with the result that we now have a more balanced view on the pros and cons of that mechanism, and I can list for you, if you wish, both the advantages and the disadvantages of it. What I want to tell you now is that I am more and more inclined to follow the advice of the Economic Council of Canada, who say that we must broaden the arsenal of weapons in order to fight regional disparities. The GDA is one of those weapons, but in fact the arsenal should be widened.

**Senator Doody:** Well, while the arsenal is being widened, sir, is there any vehicle in place? I am thinking specifically now of Newfoundland, where my sources—and I am not as close to them as I used to be—tell me that there has been little activity in DREE in that province over the past year or so and that the cash flow is now down to very little. I know there are quite a few agreements before your department, but I do not think that there are any in the immediate future that are ready to sign. My sources also tell me that a lot of the planning of the people in the department is predicated on the assumption that some of these general development agreements will be entered into. I am thinking in particular of agriculture, forestry, and so on. I wonder if you could comment on that.

**Hon. Mr. De Bané:** Well, I could tell you about Newfoundland. In the last few months Cabinet has approved two sub-

[Traduction]

**L'honorable M. De Bané:** Il n'a pas encore accepté le fait qu'ils ont été défaits à la suite de leur budget.

So I will close by saying that this family will get \$800 to change its oil heating system which means that, in 1984, they will be paying only \$700 for this change-over.

**Le sénateur Godfrey:** Il est certain que la question se rattachait autant au développement économique régional qu'à la déclaration du gouverneur Bouey.

**L'honorable M. De Bané:** Il disait qu'il ne savait pas comment la politique monétaire peut établir des distinctions entre les régions.

**Le sénateur Doody:** Je voudrais revenir un instant à la situation des ECD qui a été abordé il y a quelques minutes et qui, à mon avis, est extrêmement importante.

Il y a relativement peu de temps, les provinces et le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du MEER, ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'établissement de ces ententes-cadres de développement. Les intentions exposées dans les ententes sont certainement dans l'intérêt du développement économique des provinces concernées. Dois-je toutefois comprendre que nous n'allons pas utiliser ces ententes-cadres de développement? Allons-nous les reléguer au second plan et leur substituer d'autres méthodes ou instruments?

**L'honorable M. De Bané:** Sénateur Doody, je pense que, pour l'instant, il serait prématuré de formuler une déclaration précise sur la question, car le Cabinet n'a pas encore adopté de position à son sujet. Pour ce que je crois être l'esprit du présent Comité, je veux vous faire partager mon secret et vous indiquer les directions que j'envisage.

Les ECD sont une méthode de développement régional qui a été largement utilisée depuis dix ans, ce qui nous permet d'avoir maintenant une idée beaucoup plus juste des avantages et inconvénients de ce mécanisme. Si vous le désirez, je peux vous les énumérer. J'entends en somme que je suis de plus en plus enclin à suivre les avis du Conseil économique du Canada, qui préconise de multiplier les moyens propres à lutter contre les disparités régionales. Les ECD en sont un, mais il faut en trouver d'autres.

**Le sénateur Doody:** Mais pendant ce temps, y a-t-il d'autres méthodes en place? Je pense plus précisément à Terre-Neuve, où mes sources d'information—dont je suis moins près que d'ordinaire—m'indiquent que les MEER a connu une très faible activité l'année dernière et que son capital de financement est très réduit. Je sais que votre ministère est saisi d'un nombre assez élevé d'accords mais, dans l'immédiat, je ne pense pas qu'il y en aient qui soient prêts à être signés. Mes sources d'information m'indiquent également qu'une grande partie de la planification concernant le personnel du ministère est basée sur la présomption que certaines de ces accords cadres de développement seront conclues. Je songe plus particulièrement à l'agriculture, à la foresterie, etc. Je me demande si vous pourriez formuler des remarques à ce sujet.

**L'honorable M. De Bané:** Je pourrais vous parler de Terre-Neuve. Au cours de ces derniers mois, le Cabinet a approuvé



[Text]

stantial agreements concerning Newfoundland. One of them, that I hope will be signed in the near future, concerns forestry, and we are at the latest stage of the negotiation of an agreement concerning coastal Labrador. I am also authorized by Cabinet to sign an agreement with Newfoundland concerning the modernization of pulp and paper there.

As for the actual cash flow of DREE in the province of Newfoundland during this fiscal year, I must remind you that, essentially, it was established by the former government. Perhaps one of the officials with me could give you a more precise comparative analysis of the situation if you are interested. We could get in touch with you later and provide this information for you.

**Senator Doody:** What I was really interested in was whether the GDAs were to be put aside while waiting for the new weapons to be provided; but apparently they are not to be put aside—you are going to continue signing them.

**Hon. Mr. De Bané:** With all respect, you have used an expression that I have not used. You suggest that we would put the instrument aside.

**Senator Doody:** I realize that. That is why I am asking. So you do not intend to put them aside.

**The Chairman:** Regarding this new arsenal of weapons you were talking about, what management role would DREE play in organizing and coordinating this new arsenal of weapons which presumably would be delivered by other departments? You refer to sectorial departments in this connection.

**Hon. Mr. De Bané:** At the moment, senator, I must tell you that those questions of organization and coordination have not yet been resolved. Indeed, cabinet is expecting me to put before them alternative solutions. I am actively working with my department in that regard at present. I hope that in the near future I will be able to present to cabinet those alternatives, so that the highest authority can make a decision.

Mind you, one should not forget that at the moment DREE representatives and officials are participating, and have been for 10 years, in many interdepartmental committees. The other day Mr. Charron was before you, from the Department of Transport. He told you the number of committees that they have on transport where they have representatives of DREE present.

I think, Mr. Chairman, that that was the thrust of your question: How are we not only to sensitize our departments, but even more, to influence them? How that is to be achieved, I do not know at the moment.

**The Chairman:** But I get the strong impression that you would lean towards DREE having a much greater say than just participating in interdepartmental committees, in the influencing of what weapons are to be available in the arsenal, and how they are to be used.

[Traduction]

deux accords importants concernant cette province. L'un sera, je l'espère, signé très prochainement, et il porte sur la foresterie, et nous sommes à la dernière étape de la négociation de l'autre, concernant le littoral du Labrador. Le cabinet m'a également autorisé à signer un accord avec Terre-Neuve relativement à la modernisation de son industrie des pâtes et papiers.

En ce qui concerne les bénéfices disponibles réels du MEER dans la province de Terre-Neuve, au cours de la présente année financière, je dois vous rapeler qu'ils ont été essentiellement établis par le précédent gouvernement. Si cela vous intéresse, l'un des fonctionnaires qui m'accompagnent pourrait peut-être vous fournir une analyse comparée plus précise de la situation. Nous pourrions ultérieurement vous fournir ces renseignements.

**Le sénateur Doody:** Ce qui m'intéressait vraiment est de savoir si les ententes ECD vont être mises de côté, en attendant la nouvelles méthodes. Il semble bien qu'il n'en sera pas ainsi et que vous allez continuer à les signer.

**L'honorable M. De Bané:** Sauf votre respect, vous avez utilisé une expression que je n'ai pas employé. Vous laissez entendre que nous mettrions la méthode de côté.

**Le sénateur Doody:** Je sais bien. C'est pourquoi je pose la question. Vous n'avez donc pas l'intention de les mettre de côté.

**Le président:** En ce qui concerne le nouvel ensemble de moyens dont vous parliez, quel rôle de gestion jouerait le MEER dans son organisation et sa coordination de ce nouvel arsenal, car ils en seraient très probablement livrés par d'autres ministères? A cet égard, vous faites allusion aux départements sectoriels.

**L'honorable M. De Bané:** Pour l'instant, sénateur, je dois vous dire que ces questions d'organisation et de coordination n'ont pas encore été résolues. En fait, le cabinet attend que je lui présente d'autres solutions. A l'heure actuelle, je m'y applique avec mon ministère. J'espère que, dans un proche avenir, je serai en mesure de présenter au cabinet ces autres solutions afin que l'autorité suprême puisse prendre une décision.

Notez qu'en ce moment, les représentants et les fonctionnaires du MEER participent, comme ils l'ont fait pendant 10 ans, à de nombreux comités interministériels. L'autre jour, M. Charron du ministère des Transports a comparu devant vous. Il vous a dit le nombre de comités qu'ils ont en matière de transport où siègent des représentants du MEER.

Monsieur le président, c'était là je crois le sens de votre question. Comment allons-nous non seulement sensibiliser nos ministères, mais encore les influencer? Je l'ignore pour le moment.

**Le président:** J'ai l'impression très nette que vous aimeriez que le MEER contribue plus qu'une simple participation au comité inter ministériel, et ait son mot à dire dans le choix des moyens et leur mode d'utilisation.



[Text]

**Hon. Mr. De Bané:** Yes, but then I would hesitate to speak of DREE as an institution in that regard. As you very well know, in the last few years, and particularly during the term of office of the former government, and indeed, of the present government, we have moved more and more towards having decisions taken by committees of ministers. All the different ministers who have economic portfolios sit on the Cabinet Committee on Economic Development, and we have to decide collectively on the distribution of the envelope. Any major program from any minister must have the concurrence of the others on the same committee, and so the regional impact of the different policies of the other departments, whether it is done through DREE as a department, or whether it is done at the level of the group of ministers concerned with the matter, is still open to question.

**The Chairman:** I can certainly understand that under the envelope system you would be discussing all the initiatives that might be taken. I suppose that goes on in cabinet committees, and, indeed, in cabinet as a whole. I think, however, that we are more interested in what happens at the negotiation and delivery level, where it really becomes quite important as to how this arsenal of weapons is to be developed and coordinated. No cabinet committee or envelope system could possibly deal with the complexity of the kind of things that you are talking about. You really can deal only in the most general terms if you are going to be effective at all.

**Hon. Mr. De Bané:** You have been pointing exactly to the complexity of the problem, and the mandate I was given by the Prime Minister is precisely to come to them with the different options, to make the actions, the interventions, of the federal government in that regard more systematically co-ordinated. In that regard, at the moment the work is not yet completed; I do not have all the answers.

**The Chairman:** But you are working on the options that would be available?

**Hon. Mr. De Bané:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Doody:** Mr. Chairman, I have great interest in this particular area. Would it be possible to have another session with the minister some time?

**Senator Thériault:** I also have some questions to ask.

**The Chairman:** The minister is very busy, but it is almost certainly necessary that we should follow through. I believe we all have several questions to ask.

**Senator Doody:** I am interested in the direction DREE is going to strike out. In our province, and I am sure in other provinces, a great deal of the economic planning or budgeting process of the economic development thrust is predicated on the assumption that DREE is going to do this, that or the other, or will be active in one field or another. At present in my province the Department of Industry, Trade and Commerce is represented in a miniscule fashion. The department has opened an office on Water Street, with only four or five people. I remember being in the provincial office of the

[Traduction]

**L'honorable M. De Bané:** Oui, mais j'hésiterais à parler du MEER comme d'une institution à cet égard. Comme vous le savez très bien, au cours des dernières années et plus particulièrement pendant le mandat de l'ancien gouvernement, et en fait de l'actuel gouvernement, nous avons eu de plus en plus tendance à faire prendre les décisions par les comités de ministres. Tous les différents ministres qui possèdent des portefeuilles économiques font partie du comité du cabinet pour le développement économique et nous devons décider collectivement de la distribution de l'enveloppe. Tout programme important proposé par un ministre doit être approuvé par les autres ministres du même comité. Ainsi, les répercussions régionales des politiques des autres ministères, qu'elles soient réalisées par l'intermédiaire du MEER en tant que ministère ou au niveau du groupe s'occupant de l'affaire, demeurent ouvertes aux questions.

**Le président:** Je comprends sans peine que, dans le cadre du système d'enveloppe, vous discutiez de toutes les initiatives pouvant être prises. Je suppose que cela se produit dans les comités du cabinet et, en fait, dans le cabinet plénier. Je pense toutefois que nous sommes plus intéressés par ce qui se produit aux négociations et au niveau de la livraison, où il devient vraiment très important de savoir comment cet ensemble de moyens va être exploité et coordonné. Aucun comité du cabinet, aucun système d'enveloppe ne pourrait s'accommoder de la complexité du genre de chose dont vous parlez. Pour être efficace, vous ne pouvez aborder la question qu'en termes très généraux.

**L'honorable M. De Bané:** Vous avez souligné exactement la complexité du problème, et le mandat que m'a confié le premier ministre et précisément de l'aborder avec différentes options, afin de coordonner plus systématiquement les mesures et les interventions du gouvernement fédéral à cet égard. Pour l'instant, le travail n'est pas encore terminé et je ne possède pas toutes les réponses.

**Le président:** Mais vous travaillez sur les options disponibles?

**L'honorable M. De Bané:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le président, ce domaine particulier m'intéresse beaucoup. Serait-il possible d'en discuter encore avec le ministre à un autre moment?

**Le sénateur Thériault:** J'ai également quelques questions à poser.

**Le président:** Le ministre est très occupé, mais nous devons, presque à coup sûr, continuer dans ce sens. Je crois que nous avons tous plusieurs questions à poser.

**Le sénateur Doody:** J'aimerais bien savoir quelle direction va prendre le MEER. Dans notre province, et je suis sûr que c'est la même chose ailleurs, une bonne partie de la planification économique ou des prévisions budgétaires se fait en supposant que le MEER va accorder des subventions pour ceci, pour cela ou encore participera activement à un secteur de l'économie. Actuellement, dans ma province, la présence du ministère de l'Industrie et du Commerce est très faible; ce dernier y a ouvert un bureau, rue Water, qui ne compte que 4 ou 5 employés. Je me souviens de m'être rendu sur place pour



[Text]

department and congratulating the Department of Industry, Trade and Commerce on recognizing us as part of Confederation, although it was 30 years late. But DREE has never been that way at all: it has always been co-operative and we have been happy to have them in Newfoundland.

**The Chairman:** It is almost mandatory that we have another meeting, for example, on the minister's first principle.

**Senator Doody:** The matter of fisheries will have to be looked at, because the whole economy of Newfoundland operates on our fisheries. I know the difficulties that DREE has in trying to strike a balance.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, could we not have the minister back much later?

**Hon. Mr. De Bané:** It will be my privilege to be invited again. If you summon me, I shall be here.

In reply to Senator Doody, the matter could be looked at from two different angles. If the honourable senator thinks that DREE should essentially be there, to be the support of the provincial government, then, as you say, any move from the GDA process—not put it aside—and reduction of that instrument would be looked at in tragic terms. If you look at DREE not only as giving support to the provincial government but also to the federal department, then there is nothing shocking in my working in co-operation with the Department of Fisheries.

**Senator Doody:** That would be ideal, but I have not seen it to that degree.

**Hon. Mr. De Bané:** That is what I would like to do.

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, can we have an assurance that we will have the minister back?

**The Chairman:** It will be our intention to invite the minister back. We are heavily booked between now and Christmas, so I would not want to make any definite promises.

**Senator Thériault:** I am not insisting on the date.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, je veux féliciter monsieur le ministre de la façon dont il a fait sa présentation aujourd'hui. J'aurais beaucoup de questions à lui poser. Toutefois, je reviens à votre comparution devant le comité de l'autre endroit, le 3 juin 1980, lorsque vous avez promis que, à la prochaine session, vous seriez prêt à mettre de l'avant une politique à peu près globale et finale, je ne crois pas que l'on devrait vous entendre de nouveau avant l'établissement de cette nouvelle politique. À partir de ce moment-là, évidemment, nous pourrions vous poser nos questions sur la nouvelle tendance que vous donnerez au ministère.

J'aurais, toutefois, une petite question technique, et peut-être que M. Montreuil sera en mesure d'y répondre. Dans les crédits d'impôt, vous avez énuméré les industries admissibles—c'est à la page 2 de la version française—les questions des activités admissibles, et des activités exclues. Cependant, je ne vois rien au sujet de l'industrie du camionnage. C'est une industrie très importante dans la province de Québec. Je me

[Traduction]

féliciter ses représentants d'avoir reconnu que Terre-Neuve fait partie de la Confédération, même avec trente ans de retard. Mais le MEER n'a jamais agi ainsi: il a toujours fait preuve de collaboration, et nous avons toujours été heureux de constater sa présence chez nous.

**Le président:** Nous ne pourrions presque pas éviter de tenir une autre séance, par exemple, sur le principe directeur que soutient le Ministre.

**Le sénateur Doody:** La question des pêches devrait être étudiée car c'est sur elle que repose toute l'économie de Terre-Neuve. Je connais les difficultés qu'éprouve le MEER pour tenter d'atteindre un certain équilibre.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, ne pourrions-nous pas convoquer le Ministre une autre fois?

**L'honorable M. De Bané:** Je serai très heureux d'être invité de nouveau. Si vous me convoquez, je viendrai.

Pour répondre au sénateur Doody, la question peut être envisagée sous deux angles différents. Si l'honorable sénateur estime que la présence du MEER est essentielle pour appuyer le gouvernement provincial, alors comme vous le dites, toute modification apportée aux E.C.D. qu'on ne renie pas pour autant, serait tragique. Si vous estimez que le MEER ne vient pas seulement aider le gouvernement provincial, mais aussi le gouvernement fédéral, il n'y a rien alors de répréhensible à ce que je travaille en collaboration avec le ministère des Pêches.

**Le sénateur Doody:** Ce serait bien l'idéal, mais ça ne s'est pas encore produit.

**L'honorable M. De Bané:** C'est ce que j'aimerais qu'on fasse.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, le Ministre peut-il nous assurer qu'il reviendra?

**Le président:** Nous avons l'intention de l'inviter de nouveau. Toutefois, la liste des témoins est complète d'ici Noël et je ne veux pas vous faire de promesses précises.

**Le sénateur Thériault:** Je n'insiste pas sur une date en particulier.

**Senator Leblanc:** Mr. Chairman, I would like to congratulate the Honourable Minister for his remarks today. I would have lots of questions to ask him. However, I would like to come back to your testimony before the Committee of the other place, on June 3, 1980, when you promised that, in the next session, you would be willing to go ahead with a policy somewhat comprehensive and definite. I do not think you should be here testifying again before you really establish that new policy. From then on, obviously, we could ask you all the questions we want on the new thrust that you intend to give to your department.

However, I have a little technical question, and maybe Mr. Montreuil would be able to answer. Talking about tax credits, you gave all the eligible industries, this is on page 2 of the french version, the eligible and the non-eligible activities. However, you have not said a word about the trucking industry and in the province of Quebec, this is very important. I wonder



[Text]

demande si elle se situe dans les industries exclues ou dans les industries admissibles.

**M. Robert C. Montreuil** (sous-ministre, ministère de l'Expansion économique régionale): Monsieur le président, monsieur le ministre, honorables sénateurs, les secteurs admissibles dans le cadre du crédit à l'impôt sont les mêmes que dans le domaine du programme de subvention de développement régional. Dans le cadre du quatrième niveau, dont le ministre parlait tout à l'heure, il y a des industries de service qui, à 50 p. 100, ne font pas partie des secteurs admissibles, dont le secteur du camionnage.

**Le sénateur Leblanc:** Très bien, merci.

**The Chairman:** Honourable senators, we shall now adjourn. I thank the minister for his appearance today. He has raised some issues for us to ponder. It is pretty clear that we would like to have him back. We apologize for such a short hearing, but I know that he had a time problem, as did we. We would like to have him back for a full discussion. I also thank both Mr. Montreuil and Mr. Reid for their appearance here today. The committee is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

if the trucking industry is included among the eligible or the non-eligible industries.

**Mr. Robert C. Montreuil** (Deputy Minister, Department of Regional Economic Expansion): Mr. Chairman, Honourable Senators, Honourable Ministers, the eligible sectors included in the tax credit are the same as those included in the regional development grant program. As far as level four is concerned, which the Minister was talking about a while ago, some service industries, at 50 per cent, are considered non-eligible; among those is the trucking industry.

**Senator Leblanc:** Very well, thank you.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons lever la séance. Je remercie le ministre d'être venu témoigner aujourd'hui. Il a soulevé des questions auxquelles nous devons réfléchir et il est bien évident que nous aimerions qu'il revienne témoigner. Nous nous excusons de la courte durée de la séance, mais je sais qu'il est aussi coïncé par le temps, tout comme nous, d'ailleurs. Nous aimerions bien qu'il revienne pour pouvoir discuter vraiment en profondeur de toute la question. Je remercie aussi MM. Montreuil et Reid d'être venus témoigner aujourd'hui.

La séance est levée.







## APPENDIX "12A"

NOTES FOR A SPEECH  
BY THE  
HONOURABLE PIERRE DE BANÉ  
MINISTER OF  
REGIONAL ECONOMIC EXPANSION  
GIVEN BEFORE  
THE MEMBERS OF THE SENATE  
FINANCE COMMITTEE

November 4, 1980

Mr. Speaker, Honourable Senators,

Before I begin, allow me to say that I am very pleased to come before you today. It seems to me that the Finance Committee has chosen a particularly opportune moment for the examination of my department's activities, since the problems facing us at the present time are in the minds of all Canadians. I am therefore delighted that I have been offered this opportunity to appear before you to explain the aims and directions of our regional development policy, and above all to benefit from your generous advice and vast experience on the subject.

Having followed the deliberations of your committee with keen interest, I am quite aware of the privilege that is mine as I join the numerous distinguished guests who have preceded me. The senior officials in my department have carefully examined Dr. Stewart's comments on budgetary constraints; those of Governor Bouey on regional fiscal policy; and Dr. Beigie's recommendations for improving the national performance over the medium term. I have also noted the question raised by Senator Roblin on the nature of the thrust of regional development. Before I answer, perhaps it would be of some use if I were to outline some of the strategies I consider essential to balanced development in all regions of the country.

The first element in our strategy consists of exerting influence on line departments. I would like to see my department play a more active role in the enhancement and adoption of programs and policies of other federal departments in order to achieve the regional development objectives we have set for ourselves. At the same time, we should make sure that our own departmental programs are carried out in cooperation with other departments and agencies to the greatest possible extent, where common objectives permit. It is absolutely essential that regional and sectorial strategies coincide. The challenge consists of finding the appropriate level of enhancement and adaptation of national policy necessary to allow us to meet regional needs.

Secondly, my department is studying at present the possibility of developing new mechanisms for the direct support of local or community development programs and projects. Among the measures foreseen as supporting this strategy, I am thinking of a more extended decentralization of my department, of the creation of new communication links with the local and regional communities, and of new means of assisting the groups, associations and local development organizations in the country's most disadvantaged regions.

## APPENDICE "12A"

NOTES POUR UNE ALLOCUTION DE M. PIERRE DE  
BANÉ MINISTRE DE  
L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE  
PRONONCÉE DEVANT LES MEMBRES  
DU COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES  
NATIONALES

Le 4 novembre 1980

Monsieur le Président, Messieurs les Sénateurs,

Permettez-moi d'abord de vous dire que je suis très heureux de me présenter devant vous aujourd'hui. Le moment choisi pour l'examen des activités de mon ministère par le Comité des finances me semble particulièrement opportun, puisque les problèmes auxquels nous sommes confrontés à l'heure actuelle occupent l'esprit de tous les Canadiens. Je me réjouis donc de l'occasion qui m'est ainsi offerte de venir vous exposer les buts et les orientations de notre politique de développement régional et surtout de venir m'enrichir des conseils que vous voudrez bien me prodiguer et de l'expérience vaste que vous possédez en la matière.

Ayant suivi avec un vif intérêt les délibérés de votre comité, je suis sensible au privilège qui m'échoit de me joindre aux nombreux et distingués invités qui m'ont précédé. Les hauts fonctionnaires de mon ministère ont examiné attentivement les commentaires du Dr Stewart sur les allègements fiscaux, ceux du gouverneur Bouey sur la politique fiscale régionale et les recommandations du Dr Beigie en vue d'améliorer la performance nationale à moyen terme. J'ai également noté la question soulevée par le sénateur Roblin sur la nature du fer de lance du développement régional. Avant d'y répondre, il serait peut-être utile que je vous expose quelques-unes des stratégies que je considère comme essentielles au développement équilibré de toutes les régions du pays.

Le premier élément de notre stratégie consiste à influencer les ministères sectoriels. Je souhaiterais voir mon ministère jouer un rôle plus actif dans «L'enrichissement et l'adaptation» des programmes et politiques des autres ministères fédéraux afin d'atteindre les objectifs de développement régional que nous nous sommes fixés. Parallèlement, nous devrions veiller à ce que nos propres programmes ministériels soient appliqués en collaborant au maximum avec d'autres ministères et organismes fédéraux là où la convergence des objectifs le permet. Les rapports entre les stratégies régionales et sectorielles sont primordiaux. Le défi consiste à trouver le niveau approprié d'enrichissement et d'adaptation de la politique nationale nous permettant de répondre aux besoins régionaux.

Deuxièmement, mon ministère étudie présentement la possibilité d'élaborer de nouveaux mécanismes pour appuyer directement les programmes et projets de développement local ou communautaire. Parmi les mesures envisagées qui peuvent étayer cette stratégie, je songe à une décentralisation plus poussée de mon ministère, à la création de nouveaux liens de communications avec les communautés locales et régionales et à de nouveaux moyens de venir en aide aux groupes, associa-



The third aspect of this strategy is not new, but rather one that must be established and made operational on a daily basis: I am referring to participation. The participation of individual citizens, the participation of elected officials at all levels, and the participation of investors, industrialists and businessmen. Active participation—a participation that gives everyone a chance to make a contribution, as well as receive something in return—not merely for personal profit, but rather for the benefit of everyone concerned. This kind of participation would help us define objectives and choose strategies for employment creation, industrial adjustment and even for the coordination of national policies which are even more realistic and responsive to the needs of the regions.

The fourth aspect of this strategy is one that is already an integral part of regional development policy, but one which I, nevertheless, wish to highlight one more time. I refer to decentralization. I believe that this principle naturally grows out of the kind of participation I have already spoken about, and that it is essential both to the kind of country Canada is and to the type of regional development policy we want. I intend to study the means which will allow DREE to combine participation with decentralization.

Finally, it seems to me that the appropriate strategic approaches to regional development in the 1980s will require more specific and more selective industrial development efforts. The emphasis on, and the implementation of the regional development objectives may vary greatly from region to region. It may be that we will need new strategies allowing more direct federal government interventions. These interventions could be applied by means of new financial mechanisms allowing quick and flexible responses to local and regional industrial development opportunities.

However, there is one principle that must guide our regional activities more than any other—a principle of which I believe you are equally aware. I mean the reduction of the unacceptable regional disparities—a reduction which ought to be the common objective of the whole federal government and not of the single minister charged with regional development. We ought to be about this task with all the means at our disposal. Furthermore, the regional repercussions of large government programs should be better understood and taken into account. Policies and programs should also be focused more effectively, through a more comprehensive coordination and a better orchestration of effort. I have already recommended that the federal government have greater access to varied and flexible fiscal options, as well as to direct industrial financial assistance. I am therefore especially pleased that our efforts in these areas have led to measures being taken, in the recent budget, in regard to tax relief for industries established in the designated regions. The industrial realignment, also announced in the budget, should allow us to deal with not only sector-based, but also with spatial economic problems.

On the other hand, I have said for some time now that regional development policy ought to respond to needs and, through local participation, take advantage of opportunities that exist at the community level. There is no question that

tions et organismes locaux de développement dans les régions les plus défavorisées du pays.

The third aspect of this strategy is not new, but it must be made a concrete part of our daily operations. It is participation. Participation of citizens; participation of those elected at every level; participation of investors, industrialists and business people. It is active participation—participation that allows both give and take—not for personal profit, but for the well-being of the whole community. This participation will help us to set our goals and to select strategies for job creation, for industrial adjustment, and even to adjust national policies so that they more realistically meet regional needs.

The fourth aspect, already significantly entrenched in regional development policy, is one that I want to emphasize once again. I am talking about decentralization. I believe that this principle naturally goes hand in hand with the participation I mentioned earlier, and that it is essential to the kind of country Canada is and to the kind of policies we want for regional development. I will be examining possible means that would allow DREE to combine participation and decentralization.

Il semble, enfin, que les approches stratégiques appropriées au développement régional, au cours des années 80, nécessiteront des efforts de développement industriel plus précis et plus sélectifs. L'importance et l'application des objectifs de développement régional peuvent varier grandement d'une région à l'autre. Nous aurons peut-être besoin de nouvelles stratégies permettant des interventions plus directes du gouvernement fédéral. Ces interventions pourraient être appuyées par de nouveaux mécanismes financiers permettant de réagir rapidement et de répondre avec souplesse aux possibilités locales et régionales de développement industriel.

But a principle that must guide us more than any other in our regional activities, and I think you are aware of it, is that the reduction of unacceptable regional disparities must be an objective of the whole federal government, not just of the Minister responsible for regional development. We must attack the problem by making use of all means at the government's disposal. Furthermore, we must be fully aware of the regional impact of large-scale government programs, and take it into account. The policies and programs must also be better oriented, through greater coordination and improved planning. In the past I have advocated that the federal government should have at its disposal flexible and varied fiscal measures, as well as measures of direct aid to industry. I am, therefore, particularly happy that our efforts in these areas have led to tax credits for industries established in the designated regions, as announced in the recent budget. The industrial restructuring that was also announced in the budget will allow us to address not only sectorial problems, but also the economic problems of geography.

D'autre part, j'ai, depuis un certain temps, indiqué que la politique de développement régional devrait répondre aux besoins et exploiter les possibilités qui existent au niveau de la communauté, et ce, grâce à la participation locale. Un tel



such a process necessitates the establishment of programs tailored to each particular milieu. It is this fact that led me to participate with my colleague, the Minister of Employment and Immigration, in the establishment of the Local Economic Development Assistance program.

A program such as this one seeks to encourage expansion of local businesses and the resultant increase in employment possibilities in communities with slow growth and high unemployment.

In the years since the creation of DREE in 1969, activities have evolved considerably, from the administration of programs with specific objectives intended to counter symptoms of severe economic recession, to the coordinated exploitation of development opportunities within the regions. It is toward this end that the system of federal-provincial General Development Agreements was developed—a system which, by the way, received favourable comment from a group of OECD experts on a study tour in Canada in 1979. Recognizing the need to consider regional development priorities and the national sector-based objectives with regard to regional economic development, each General Development Agreement provides for subsidiary agreements which will coordinate existing federal and provincial programs. They have, furthermore, made it necessary that certain initiatives in key economic sectors be taken—which in turn has led to the direct participation of line departments in the form of their commitment to shared financing or management.

In order to attain the stated objectives, I propose to table new legislative measures in the future which will serve to reinforce the work of the Department of Regional Economic Expansion and make it better able to fulfill the expectations of the Canada of the eighties—a Canada in possession of a constitution which will fully respond to the aspirations of Canadians from all regions of the country. In this Canada of tomorrow, I see my department continuing to fulfill the task it has been given—to ensure the fair sharing of Canada's opportunities for development.

Now, Mr. Speaker, my senior officials and I are ready to answer, to the best of our knowledge, any questions to the Members may wish to ask us.

processus exige, bien sûr, la mise en place de programmes adaptés au milieu auquel ils s'adressent. C'est ce qui m'a conduit à participer avec mon collègue, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, à la mise en œuvre du programme d'aide au développement économique local.

Un tel programme cherche à favoriser, dans les collectivités à faible croissance et à chômage élevé, l'expansion des entreprises locales et l'accroissement des possibilités d'emploi qui s'y présentent.

Depuis la création du MEER en 1969, les activités ont évolués considérablement, passant de l'application de programmes à buts précis, destinés à contrer des signes graves de récession économique, à la mise en valeur coordonnée de possibilités de développement au sein des régions. C'est dans ce but que le système d'ententes fédérales-provinciales de développement a été élaboré, système qui a d'ailleurs été noté favorablement par un groupe d'experts de l'OCDE en voyage d'études au Canada, en 1979. Reconnaisant la nécessité de considérer les priorités de développement régional et les objectifs sectoriels nationaux en matière de développement économique régional, chaque entente de développement prévoit l'élaboration d'ententes auxiliaires visant à coordonner les programmes fédéraux et provinciaux existants. Elles ont en outre exigé la prise d'initiatives dans des secteurs économiques clefs et entraîné, par conséquent, la participation explicite de ministères sectoriels sous forme de signatures ministérielles, de cofinancement ou de cogestion.

Afin d'atteindre les objectifs fixés, je me propose de présenter prochainement de nouvelles mesures législatives qui viseront à renforcer l'action du ministère de l'Expansion économique régionale et à le rendre davantage en mesure de combler les attentes du Canada des années 80, un Canada qui sera doté d'une constitution répondant pleinement aux aspirations des Canadiens de toutes les régions du pays. Dans ce Canada de demain, je souhaite que mon ministère joue pleinement le rôle qui lui est confié de veiller à une répartition équitable des chances de développement.

Maintenant, monsieur le président, mes hauts fonctionnaires et moi-même sommes prêts à répondre, au meilleur de nos connaissances, aux questions que les membres voudront bien nous poser.





























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Regional Economic Expansion:*

The Honourable Pierre De Bané, Minister  
Mr. Robert C. Montreuil, Deputy Minister

### *In Attendance:*

### *From the Department of Regional Economic Expansion:*

Mr. T. E. Reid, Assistant Deputy Minister, Planning and  
Coordination;  
Mr. R. Glass, Director General, Analysis and Liaison  
Branch;  
Mr. T. Wansbrough, Director General, Industrial Incentives  
Branch.

### *Du ministère de l'Expansion économique régionale:*

L'honorable Pierre De Bané, ministre;  
M. Robert C. Montreuil, sous-ministre.

### *Aussi présents:*

### *Du ministère de l'Expansion économique régionale:*

M. T. E. Reid, sous-ministre adjoint, Planification et  
coordination;  
M. R. Glass, directeur général, Direction des analyses et de  
la liaison;  
M. T. Wansbrough, directeur général, Direction des subven-  
tions à l'industrie.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

Thursday, November 6, 1980

Issue No. 13

**Eleventh Proceedings on:**

Examination of Government Policy and  
Regional Disparities (Main Estimates  
1980-81)

---

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

Le jeudi 6 novembre 1980

Fascicule n° 13

**Onzième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

---

DEPOSITORY

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 6, 1980  
(15)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:45 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Doody, Leblanc, Lewis, Murray. (5)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator McElman.

*In attendance:* Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Conference Board of Canada were heard:

Dr. James R. Nininger, President;

Dr. Thomas Maxwell, Vice-President and Chief Economist;

Dr. Peter Gusen, Director, Provincial Economic Forecasting.

The opening statement by the Conference Board of Canada was ordered to be printed as Appendix "13-A" to these proceedings.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 NOVEMBRE 1980  
(15)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 45, pour poursuivre l'examen de la politique en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980/81).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Doody, Leblanc, Lewis, Murray. (5)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur McElman.

*Aussi présents:* M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du Conference Board of Canada sont entendus:

M. James R. Nininger, président;

M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste en chef;

M. Peter Gusen, directeur, prévisions économiques provinciales.

Il est ordonné que le rapport préliminaire du Conference Board of Canada soit joint aux présentes délibérations (*Voir Appendice «13-A»*).

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 6, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.45 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-fifth meeting of the committee to consider the main estimates for 1980-81 and the subject matter of government policies on regional disparities.

We are honored to have with us today witnesses from The conference Board of Canada. I am sure that that organization is well known to all honourable senators. It is affiliated with an organization of a similar name in the United States. It is very authoritative on the subject of the economy in Canada and the prospects for Canada.

To my right is Dr. James R. Nininger, the President of The Conference Board of Canada. To his right is Dr. Thomas Maxwell, Vice-President and Chief Economist. Sitting to his right is Dr. Peter Gusen, Director, Provincial Economic Forecasting. Biographic notes will be distributed to you, so I do not have to go into the details of their biographies, except to tell you that they are extremely highly educated and have had a great deal of experience in this subject.

I understand that we are going to have three presentations, consisting of an opening one from Dr. Nininger, then one from Dr. Maxwell, and, finally, one from Dr. Gusen. I now call on Dr. Nininger.

**Dr. James R. Nininger, President, the Conference Board of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. We are pleased to have the opportunity to appear before you today to discuss government policies on regional disparities in the context of the medium term. If I may, I should like to describe briefly, in the context of your discussions, a transition that we have been going through at the Conference Board in our work as it relates to the medium term and the subject of your deliberations. I will make a few brief comments on this, and then ask Dr. Maxwell to highlight some aspects of the brief that relate to macroeconomic issues. I will then call on Dr. Gusen to highlight the aspects of the brief that relate to provincial economies. That is his area of responsibility with the board.

In 1974 the Conference Board published its first short-term forecast of the Canadian economy. By that, I am referring to one year. In 1976 its first short-term forecast of the 10 provinces was published. I might say, Mr. Chairman, that our most recent quarterly provincial forecast will be released to our associates and the media at 10 o'clock today. I brought sufficient copies to be distributed to members of the committee. You can distribute them at the end of the meeting, or whenever you wish.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 45, pour examiner la politique du gouvernement en matière de disparités régionales. (Budget des dépenses 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, le Comité se réunit pour la vingt-cinquième fois, pour examiner le budget des dépenses 1980-1981 et la politique du gouvernement en matière de disparités régionales.

Nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui des témoins du Conference Board au Canada. Je suis certain que tous les sénateurs connaissent bien cet organisme. Il est affilié à un organisme américain du même nom. Il fait autorité sur le sujet de l'économie et des perspectives économiques au Canada.

A ma droite, se trouve M. James R. Nininger, président du Conference Board au Canada. Il a, à ses côtés, M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste en chef. A la droite de M. Maxwell, se trouve M. Peter Gusen, directeur des prévisions économiques provinciales. Des notices biographiques vous seront distribuées, de sorte que je n'ai pas à entrer dans les détails, laisser-moi seulement vous dire que ces messieurs ont un niveau de connaissances extrêmement élevé et possèdent beaucoup d'expérience sur ce sujet.

Si je comprends bien, ils présenteront trois exposés, soit une déclaration préliminaire par M. Nininger, un exposé par M. Maxwell et, en dernier lieu, un exposé par M. Gusen. Je demanderais maintenant à M. Nininger de prendre la parole.

**M. James R. Nininger, président, Conference Board du Canada:** Je vous remercie, monsieur le président. Nous sommes heureux de comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales, dans le contexte du moyen terme. Si vous me le permettez, j'aimerais décrire brièvement, dans le cadre de vos discussions, une transition que nous avons connue dans nos travaux au Conference Board, étant donné qu'elle se rapporte au moyen terme et à vos délibérations. Je ferai quelques commentaires sur la question et demanderai ensuite à M. Maxwell d'insister sur certains aspects du mémoire qui ont trait aux questions macroéconomiques. Je demanderai ensuite à M. Gusen de traiter des aspects du mémoire qui se rapportent aux économies provinciales. Il est responsable de ce secteur au Conference Board.

En 1974, le Conference Board a publié sa première prévision à court terme de l'économie canadienne, c'est-à-dire s'échelonnant sur un an. En 1976, il a publié sa première prévision à court terme concernant les dix provinces. Je pourrais dire, monsieur le président, que notre dernière prévision trimestrielle provinciale sera diffusée à nos associés et aux médias à 10 h. aujourd'hui. J'en ai apporté suffisamment d'exemplaires pour distribution aux membres du Comité. Vous pourrez les leur remettre à la fin de la réunion ou lorsque vous le jugerez à propos.



[Text]

**The Chairman:** We could distribute them now, unless you want to hold them until the release time.

**Dr. Nininger:** That is fine.

**The Chairman:** I will see that they are distributed now.

**Dr. Nininger:** Over the course of the next few years, following the release of our first provincial forecast, our research focused on refining the forecasting capability. As well, our research studies at that time focused on analysis of short-term issues. A major project underway at the Conference Board for the past two years has been the development of medium-term forecasting capability. Next fall, we will publish our first medium-term forecasting capability. Next fall, we will publish our first medium-term national forecast. Following that, we will publish our first five-year provincial forecast. So, over the next two or three years our studies, as well as the forecasting we will be doing, will reflect more of a concern and attention to Canada's medium-term issues, not only in the area of economics but also in the areas of compensation and human resources.

To highlight some studies we will be issuing over the next year or so in the area of economics, we will be updating our research studies for the potential of the Canadian economy, looking at Canada's trade performance and also energy pricing. In other areas of our activities that relate to your deliberations, in January we will be publishing a study on regional compensation on differences in cost of living across the country, which I think will make an important contribution. We will also be updating our productivity trends in Canada. Later on this month, a conference on Canada's manpower issues in the 1980s will take place in Toronto. We hope this will focus some attention on the issues we face in that area.

So, we hope that the Conference Board will continue to make an important contribution to the level of debate and discussion in the country as it relates to the medium term. The work of your committee closely parallels the research efforts we will be focusing on in the next two years.

That is just by way of background information and letting you see where our own research efforts and forecasting efforts will go over the next two years. With that, I ask Dr. Maxwell to highlight some of the points raised in the brief as they relate to macroeconomic issues over the medium term.

**Dr. Thomas Maxwell, Vice-President and Chief Economist, the Conference Board of Canada:** Thank you. I think what I should like to do in talking about this is perhaps come to it from a very long distance. I will first look at the 1960s and 1970s, and then look at what we think will happen in the 1980s and then narrow it down to more specific issues.

In the 1960s and early part of the 1970s the central economic question really was how to keep the economy running at full steam. That is what is known as demand management policy. Around about the mid-1970s, I think the name of the game started to shift. We were more concerned about where the goods are coming from, who is producing them,

[Traduction]

**Le président:** Nous pourrions les distribuer dès maintenant, à moins que vous ne vouliez attendre l'heure de la diffusion.

**M. Nininger:** Très bien.

**Le président:** Je vais m'en occuper.

**M. Nininger:** Au cours des années suivantes, après la publication de nos premières prévisions provinciales, nos recherches ont porté d'abord sur le perfectionnement des possibilités de prévision. Nous avons alors insisté également sur l'analyse des questions à court terme. Un important projet en cours au Conference Board, pendant les deux dernières années, a été la mise au point des possibilités de prévision à moyen terme. L'automne prochain, nous publierons nos premières prévisions nationales à moyen terme. A la suite de ces prévisions, nous publierons nos premières prévisions provinciales pour une période de cinq ans. Ainsi, au cours des deux ou trois prochaines années, nos études, ainsi que les prévisions que nous effectuerons, traduiront davantage la préoccupation et l'intérêt envers les questions à moyen terme au Canada, non seulement dans le domaine de l'économie, mais aussi dans les secteurs de la compensation et des ressources humaines.

Histoire de souligner quelques études que nous publierons l'an prochain, ou un peu plus tard, dans le domaine de l'économie, nous mettrons à jour nos études au sujet des possibilités de l'économie canadienne, en examinant le rendement du commerce au Canada et aussi la fixation des prix de l'énergie. Dans d'autres domaines de nos activités qui se rapportent à vos délibérations, nous publierons en janvier une étude sur la compensation régionale quant aux différences du coût de la vie à travers le pays, qui apportera, je pense, une contribution importante à vos travaux. Nous mettrons aussi à jour nos tendances de productivité au Canada. Plus tard, au cours du présent mois, il y aura, à Toronto, une conférence au sujet des questions de main-d'œuvre au Canada durant les années '80. Nous espérons qu'on y examinera de près les questions qui se posent dans ce secteur.

Ainsi, nous espérons que le Conference Board continuera à apporter une contribution importante au niveau des débats et des discussions dans le pays, en ce qui concerne le moyen terme. Les travaux de votre Comité s'apparentent étroitement aux recherches que nous entreprendrons au cours des deux prochaines années.

Ce ne sont là que des renseignements d'ensemble afin de vous indiquer dans quelles directions nos efforts porteront au cours des deux prochaines années. Je demanderais maintenant à M. Maxwell de relever certains points du mémoire qui portent sur les questions macroéconomiques à moyen terme.

**M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste en chef, Conference Board du Canada:** Merci. J'aimerais aborder le sujet, en remontant très loin dans le passé. Je parlerai d'abord des années '60 et '70; j'étudierai ensuite ce que nous prévoyons pour les années '80 et m'attarderai finalement sur des questions plus précises.

Durant les années '60 et au début des années '70, la question économique centrale a vraiment été de maintenir l'économie à son rythme rapide. C'est ce qui est connu sous le terme de politique de la gestion relativement à la demande. Vers le milieu des années '70, je pense qu'il y a eu un déplacement du centre d'intérêt. Nous nous sommes préoccupés davantage de



## [Text]

where the supplies are coming from, and what the appropriate production processes are.

In the 1980s we see a new element of concern emerging that is characterized quite often as a supply side concern. That does not mean there will be a complete absence of the demand side considerations. We are still looking at the problems of inflation and unemployment, but at the same time there will be an additional element which says where are the goods come from, what is the appropriate production process, and what bottlenecks we will get into.

If one looks at the medium term one will find there is quite a different game from short-term forecasting. In medium term forecasting one has to look way ahead, and there are a series of issues or turning points, decision points, call them what you may, coming along the line. The direction the economy takes depends on how these issues are resolved. So, one can imagine that, with the number of decisions taken, one ends up with myriad of different possible forecasts. Rather than going through reams and reams of computer output and numbers, we should talk more of the issues rather than the fine details of the resolutions of those issues.

As Dr. Nininger pointed out earlier, the growth potential for Canada has slowed down. If one looked at it in the 1960s or early part of the 1970s, one would see that we were talking 5.5 per cent. That was considered good potential for growth. Now I think we are talking 3, 3.5 or 4 per cent or is somewhere in that region. That is quite a remarkable shift. The reasons for this are twofold: demographic movements have meant that the growth of the labour force, which really provided the main source of growth in the earlier period, has slowed down; secondly, there is productivity. For some reason not yet completely understood, productivity growth has slowed down recently. To be quite honest, I do not think economists really know why it has slowed down; all we know is that it has.

It would take a brave man, in my mind, to predict a return of productivity to normal levels, unless you know the reason why it has fallen. We are assuming that productivity growth has moved down to a lower level. Lower productivity growth, plus slower labour force growth, means lower economic potential. If the Canadian economy achieves 3½ per cent real growth, we will be calling that a good year, compared to a real growth of 5½ per cent being a good year in the 1960s.

The whole course of the eighties, we feel, is going to be shaped by energy pricing. Canada is a net exporter of energy, a net importer of oil. Higher energy prices do not mean a transfer of national income from Canada to OPEC; rather, they mean a redistribution of income within Canada from the consumers of energy, industry and households, through the different levels of government, to the producers. National total income in Canada is not affected by this process; the distribution of it is.

## [Traduction]

savoir d'où venaient les marchandises, qui les produisait, d'où venaient les approvisionnements et quels étaient les processus appropriés de production.

Au cours des années '80, nous voyons émerger une nouvelle préoccupation qui se manifeste assez souvent sous forme d'inquiétude au sujet des approvisionnements. Cela ne signifie pas qu'il y aura une absence complète d'intérêt à l'égard de la demande. Les problèmes de l'inflation et du chômage sont toujours à l'étude, mais en même temps il y aura un élément supplémentaire, c'est-à-dire, la connaissance de l'origine des marchandises, du processus approprié de production et des impasses dans lesquelles nous nous retrouverons.

Si l'on examine la prévision à moyen terme, on se rend compte qu'elle est tout à fait différente de la prévision à court terme. Lorsqu'il s'agit de prévision à moyen terme, il faut regarder à une certaine distance et il y a un ensemble de questions ou de points critiques, de points de décision, appelons-les comme on voudra, qui se présentent. La direction que prend l'économie dépend de la façon dont ces problèmes sont résolus. On peut donc imaginer que, vu le nombre de décisions prises, on en arrive à une myriade de différentes prévisions possibles. Plutôt que de gaspiller des pages et des pages de sorties d'ordinateur et de chiffres, nous devrions nous occuper davantage des problèmes plutôt que du détail de leur solution.

Comme M. Nininger l'a souligné plus tôt, le potentiel de croissance pour le Canada a diminué. Durant les années '60 et la première partie des années '70, on parlait de 5,5 %. Ce chiffre était considéré comme un bon potentiel de croissance. Nous parlons maintenant, je pense, de 3, 3,5 ou 4% ou quelque chose du genre. Le changement assez remarquable. Deux raisons l'expliquent: d'abord, les mouvements démographiques signifiaient un ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre, qui avait vraiment fourni la principale source de croissance durant la période précédente; ensuite, la productivité. Pour une raison quelconque, qui n'est pas encore complètement comprise, la croissance de la productivité a ralenti récemment. Je crois franchement que les économistes en ignorent la raison, se limitant à le constater.

Il faudrait, à mon avis, beaucoup de courage, pour prédire un retour de productivité au niveau normal, à moins de connaître la raison de son déclin. Nous supposons que la croissance de la productivité a atteint un niveau inférieur. Déclin de la croissance de la productivité, plus déclin de la croissance de la main d'œuvre, égalent potentiel économique moins élevé. Si l'économie canadienne atteint un taux de croissance réelle de 3½ p. 100 nous pourrions parler d'une année favorable, comparé au chiffre de 5½ p. 100 considéré favorable au cours des années 60.

Le prix de l'énergie déterminera, à notre avis, la situation durant les années 80. Le Canada est définitivement un exportateur d'énergie et un importateur de pétrole. Une augmentation des prix de l'énergie ne signifie pas un transfert du revenu national du Canada à l'OPEP; elle signifie plutôt une redistribution des revenus, aux producteurs du Canada, des consommateurs d'énergie, l'industrie et les particuliers, par l'intermédiaire des différents paliers de gouvernements. Le revenu total



## [Text]

Certain sectors of the economy will have income taken from them by the higher prices and given to the other sectors. In terms of the big aggregates, the consumer is going to take most of the brunt. The consumer is going to have to bear the brunt of higher energy prices, and the only way that the consumer can protect himself against higher prices is through substitution—in other words, more home insulation to cut down the cost of heating homes; a switch from V-8s to small four cylincers. That type of movement is the way in which the consumer can protect himself against higher prices. The upshot, realistically, is that the consumer is not going to be a strong source of growth over the next four or five years. He will be too busy protecting himself to really grow.

The money does not disappear. It goes through the different levels of governments, and will most probably end up, or a fair amount of it, in the hands of the producers. We will not discuss the question as to whether it is an adequate amount or not. There will be a substantial amount of energy investment through the next decade, and that, to a certain extent, will fill the gap created by the fall-off in consumption. The driving force, realistically, will be coming from investment rather than from consumption.

There are a number of structural problems which I think will be constraining the policy choices. They will act as a serious constraint on what the options are. The first of these is inflation.

If the budget is implemented, we are looking at an inflation rate next years, in terms of the Consumer Price Index, of 11 per cent. That could be regarded as a slightly optimistic estimate. With continuing increases in energy prices, it is very unlikely that one is going to see any significant slowing of the rate of inflation over the next four or five years. We will be looking, I think, at an environment where, on average, we are talking about double digit, or very close to it, inflation.

That is going to raise some problems for the economy, because the economy is basically structured around an assumption of stable prices. All contracts, all financial institutions, and so forth, are predicated on the assumption of stable nominal values. If the real value of those figures are declining by 10 per cent a year, a lot of the longer term contracts will become very difficult to interpret and to understand.

So, inflation is bad in the sense that it redistributes income in a way which may not be socially desirable and, at the same time, makes it very difficult to undertake any rational long-term planning. We feel that the question of inflation is going to dominate concerns over the next five or six years.

The other structural difficulty, I think, is principally the question of the federal deficit. This can be looked at in two ways. If one puts one's Keynesian hat on, one can say it is very bad, because the government has no financial resources available to undertake any counter-cyclical or offsetting policy measures. It is so constrained by the deficit, that it cannot, realistically, undertake any major initiatives.

## [Traduction]

national au Canada n'est pas atteint par ce processus; seule sa répartition l'est.

Certains secteurs de l'économie se verront amputés d'une partie de leurs revenus, par suite des prix plus élevés, et cette partie ira à d'autres secteurs. Dans les secteurs clés, le consommateur absorbera le plus gros du choc. Le consommateur devra subir le poids de la hausse des prix de l'énergie et la substitution pourra seule le protéger contre l'augmentation des prix en d'autres termes, des maisons mieux isolées pour réduire le chauffage, une petite quatre-chevaux au lieu d'une V-8. C'est ainsi qu'il pourra se protéger. En vérité, le consommateur ne sera pas une grande source de croissance au cours des prochains quatre ou cinq ans. Il sera trop occupé à se protéger pour réellement progresser.

L'argent ne disparaît pas. Il circule à travers les différents paliers des gouvernements pour finir très probablement, du moins en bonne partie, entre les mains des producteurs. Nous ne discuterons pas de la suffisance du montant. Il y aura un montant considérable d'investissement dans l'énergie au cours de la prochaine décennie, et cela, jusqu'à un certain point, remplira le vide créé par la baisse de la consommation. L'impulsion en fait viendra de l'investissement plutôt que de la consommation.

Il existe un certain nombre de problèmes de structures qui, je crois, rendront nécessaire le choix des politiques. Ils exerceront une contrainte sérieuse sur les options. Le premier de ces problèmes est l'inflation.

Si le budget est mis en vigueur, nous aurons l'an prochain un taux d'inflation, au titre de l'indice des prix à la consommation, de 11 p. 100. Ce chiffre peut être considéré comme légèrement optimiste. Compte tenu de l'augmentation continue des prix de l'énergie, il est très improbable qu'on puisse voir un ralentissement important du taux d'inflation au cours des quatre ou cinq prochaines années. L'inflation sera, à mon avis, en moyenne, de 20 p. 100 ou environ.

Cette conjoncture suscitera certains problèmes dans l'économie, qui est fondamentalement structurée sur une hypothèse de stabilité des prix. Tous les contrats, les institutions financières, etc, sont établis sur l'hypothèse de valeurs nominales stables. Si la valeur réelle de ces chiffres diminuent de 10% par année, une grande quantité des contrats à long terme deviendra très difficile à interpréter et à comprendre.

Ainsi l'inflation est mauvaise en ce sens qu'elle redistribue le revenu d'une façon qui peut ne pas être socialement souhaitable et, en même temps, gêne beaucoup toute planification rationnelle à long terme. Nous avons l'impression que la question de l'inflation dominera les préoccupations au cours des prochains cinq ou six ans.

L'autre principale difficulté de structure est, je crois, le déficit fédéral. On peut la considérer de deux façons. Un Keynésien pourrait prétendre que c'est très mauvais, parce que le gouvernement n'a pas de ressources financières disponibles pour adopter des mesures de politique contre-cycliques ou compensatoires. Le gouvernement est tellement restreint par le déficit, qu'il lui est impossible de lancer des initiatives importantes.



[Text]

If one puts one's other hat on, the monetarist's hat, this tremendous amount of borrowing requirement of the government coming into the market, taking up to \$10 billion of funds each year just to finance this deficit, means that there is going to be a crowding out of the private sector. The private sector will be competing for the same funds, and the government is a little bit higher up in terms of its power to pull funds out of the market than is the private sector, with the result that as the economy takes off—in other words, as the investment boom starts—and as the private sector really starts to compete with the government sector for funds, the private sector is going to be crowded out. So, no matter which school one belongs to, a large federal deficit is considered a problem.

We think that in terms of macroeconomics—i.e., the way in which the broad aggregates of the economy are going to evolve—the main issues we discussed will be shaping the outlook over the next five years.

That, essentially, concludes my summary in respect of the macroeconomic components of our submission. I would now like to ask Dr. Gusen to give you his views as to how these issues are going to be reflected at the provincial level.

**The Chairman:** Dr. Gusen.

**Mr. Peter Gusen, Director, Regional Economic Forecasting, the Conference Board of Canada:** Thank you, Mr. Chairman.

I, too, will summarize what is in the submission we provided the committee and try to briefly center on the highlights of the submission.

In the business of economic forecasting, the further we look out into the future, the less certain we are as to what is going to happen. Since the interests of this committee lie in the medium term future—five years out, ten years out—we are on very thin ice in predicting what is going to happen in terms of percentage rate growths for different areas of the economy. But there are certain factors which we know will be important in the 1980s, some of which have to do with current conditions in different parts of the country that will remain largely unchanged over the 1980s and so will affect the comparative growths of different parts of the country. Others have to do with factors which we know will be important during the 1980s and which we know will have differential impacts in different parts of the country. The only thing we do not know is how they are going to be resolved.

There is a further group of factors which will influence regional economic disparities, and the narrowing or opening of disparities in the 1980s. We do not recognize what they are now. The future is a little too foggy or murky to pick out which of these unknown factors are going to be significant and how they are going to affect the different regions of the country.

So, allow me to limit my considerations to only the factors where we either know what the effect is going to be or we

[Traduction]

Si, par contre, on adopte une attitude monétaire, ce montant énorme que le gouvernement doit emprunter chaque année sur le marché, \$10 milliards, pour le seul financement de ce déficit, cela signifie qu'il y aura une importante suppression du secteur privé. Le secteur privé sera en concurrence pour les mêmes fonds et le gouvernement domine la situation jusqu'à un certain point, en fonction de son pouvoir de prélever des fonds sur le marché, ce qui entraîne le résultat qu'à mesure que l'économie prend son élan—en d'autres termes, à mesure que le boom de l'investissement commence—et que le secteur privé entre vraiment en concurrence avec le gouvernement pour l'obtention de fonds—le secteur privé sera en partie supprimé. Par conséquent, à quel que système qu'on adhère, on doit reconnaître qu'un important déficit fédéral constitue un problème.

Nous pensons qu'en fonction de la macro-économie, c'est-à-dire de la façon selon laquelle les totaux généraux de l'économie évolueront, les principales questions dont nous avons parlé détermineront la situation au cours des cinq prochaines années.

Ainsi se termine mon résumé des aspects macroéconomiques de notre mémoire. M. Gusen pourrait-il nous dire comment ces questions se traduiront au niveau provincial.

**Le président:** Monsieur Gusen.

**M. Peter Gusen, Directeur, prévisions économiques régionales, Conference Board of Canada:** Je vous remercie, monsieur le président.

Je voudrais aussi résumer le mémoire que nous avons soumis au Comité et vous en présenter brièvement les principaux aspects.

Dans la prévision économique, plus on s'interroge sur l'avenir moins on sait ce qui va se passer. La perspective de ce Comité se situant à moyen terme, dans 5 ou 10 ans, il est assez difficile de prévoir quelle sera, en pourcentage, la croissance des diverses régions de l'économie. Mais nous savons que certains facteurs seront importants dans les années 80, par exemple les conditions actuelles dans nos diverses régions, qui resteront largement inchangées au cours de la décennie et qui continueront d'influer sur la croissance relative des différentes parties du pays. Il y a aussi des facteurs dont nous savons qu'ils seront importants dans la décennie à venir et qui auront des répercussions différentes dans chacune des régions. La seule chose que nous ignorions est la façon de résoudre les problèmes qu'ils impliquent.

Un autre groupe de facteurs influera sur les disparités économiques régionales et les atténuera ou les accentuera au cours de la décennie. Nous ne les avons pas encore déterminés. L'avenir est un peu trop nébuleux ou obscur pour mettre en lumière les événements qui seront importants, et pour préciser comment ils influenceront sur les différentes régions du Canada.

Permettez-moi donc de limiter mes considérations aux seuls facteurs dont nous connaissons les répercussions, ou aux fac-



## [Text]

know the factor is going to have an effect, but no knowledge as to how it is going to be resolved.

The two principal descriptions of current conditions in the different provinces that will affect regional disparities over the 1980s are industrial structure and demographic structure. The existing industrial structures of the various provinces—what industries are important in particular provinces—has emerged as a result of natural economic advantages which different parts of the country enjoy, as well as policies which have either favoured or hindered development of particular industries in various parts of the country, and sometimes even historical accidents have played a role in terms of why an industry is important in one part of the country and not important elsewhere.

What is important in terms of predicting the 1980s with regard to industrial structure is that industrial structure is slow to change. The existing stock of plant and equipment and labour skills is in place and will not be changed rapidly. The industrial structure we see now will be essentially the industrial structure of the 1980s.

This has regional consequences. In the Atlantic provinces, the public sector has a much larger role than is the case in other parts of the country, and there is a general feeling that the growth of the public sector will slow down in the 1980s, as it has over the last couple of years, leaving the Atlantic provinces with a slower underlying growth rate because of their industrial structure being geared towards the public sector. The financial state of the Atlantic provinces in particular requires some careful scrutiny in the 1980s because they are in a rather precarious situation right now.

The industrial structure of the western provinces is more geared towards resource extraction and processing and as has been mentioned it is expected that during the 1980s supply will be a major concern. Resources will be scarce in the 1980s and you can expect rapid growth for the western provinces in the 1980s because of their industrial structure.

For the central provinces, the industrial structure in Ontario and Quebec is geared towards manufacturing and manufacturing is characterized by having a very cyclical pattern of development. It is industry that benefits most by a general boom and is hurt most by a general recession. So for the central provinces during the 1980s we can predict lots of ups and downs but an upward path generally.

The other aspect of the current state of the different regional economies which will have an impact over the 1980s is the demographic structure. When I say the demographic structure I mean the age and sex distribution in provincial populations—the birthrate, the divorce rate, school retention rate, migration and anything to do with the population of the different parts of the country. With regard to the demand for different types of goods and services the demographic structure has an influence. Where the population is older than the average across the country there is a demand for certain types of goods and services which is different from those where the population is younger. Where the population is younger there is a demand

## [Traduction]

teurs que nous savons être pertinents sans toutefois savoir comment résoudre les problèmes qu'ils présenteront.

Dans les différentes provinces, les deux principales conditions actuelles qui affecteront les disparités régionales au cours des années 80 sont les structures industrielle et démographique. La structure industrielle actuelle des différentes provinces, à savoir quelles industries sont importantes dans telle ou telle province, découle des avantages économiques naturels des différentes régions ainsi que des politiques qui y ont favorisé ou freiné le développement de telle ou telle industrie, et des accidents historiques qui sont parfois à l'origine de l'importance que revêt une industrie, dans une partie du Canada plutôt qu'ailleurs.

Dans la prévision des structures industrielles pour les années 1980, il est important de savoir que les structures industrielles évoluent lentement. Les usines, l'équipement et la main-d'œuvre actuellement en place ne vont pas changer rapidement. Les structures industrielles actuelles se maintiendront, grosso-modo, dans les années 1980.

Cette particularité a des conséquences régionales. Dans les provinces de l'Atlantique, le secteur public joue un bien plus grand rôle que dans d'autres régions et, de façon générale, on estime que son expansion se ralentira dans les années 1980, comme elle l'a fait depuis 2 ans, donnant aux provinces de l'Atlantique un taux de croissance inférieur qui s'explique par l'orientation vers le secteur public de leur structure industrielle. La situation financière des provinces de l'Atlantique devra être particulièrement examinée dans les années 1980, en raison de la précarité de leur situation actuelle.

La structure industrielle des provinces de l'Ouest est d'avantage orientée vers l'extraction et le traitement des ressources et, comme on l'a déjà dit, on estime que les approvisionnements constitueront un problème sérieux au cours des années 1980. Les ressources seront limitées au cours de la décennie, et on peut prévoir une croissance rapide dans les provinces de l'Ouest, en raison de leur structure industrielle.

Pour les provinces centrales, l'Ontario et le Québec, les structures industrielles sont orientées vers le secteur manufacturier qui est caractérisé par un développement d'allure très cyclique. Ce secteur profite le plus des vagues de surexpansion et il souffre davantage d'une récession générale. Ainsi, nous pouvons prévoir beaucoup de hauts et de bas pour les provinces centrales au cours des années 1980, et une hausse de façon générale.

La structure démographique constitue l'autre aspect de la situation actuelle des différentes économies régionales qui aura des répercussions sur les années 1980. Je veux parler de la distribution, selon l'âge et le sexe, de la population des provinces—des taux des naissances, des divorces, de la scolarité, de l'immigration et de tout ce qui concerne la population dans les différentes régions du pays. La structure démographique joue un rôle important dans la demande de diverses catégories de biens et de services. Lorsque la population est plus âgée que la moyenne dans le pays, la demande de certaines catégories de biens et de services est différente de celle que présenterait une population plus jeune. Dans ce cas, il y a demande d'écoles et



## [Text]

for schools and other types of goods and services. The age structure of the population differs considerably across the country with the oldest average population being in Manitoba, Saskatchewan and British Columbia and the youngest in Newfoundland. This will affect the type of growth to be felt by these parts of the country.

On the supply side, the demographic structure is very important. There are already signs of a shortage of skilled labour in western Canada and it is going to get worse in the 1980s. Can anything on the demographic side help the western provinces to avoid the shortages of labour? We have to look at the prospects for increasing the labour force through higher participation rates, through migration and on both of those scores the picture does not look very rosy. The supply of labour may be the ultimate constraint that limits growth of the western provinces.

So the industrial structure and the demographic structure of the different regions of the country are the factors about which we know something now. We know what the current state is and we know the influences that are going to be brought to bear in the 1980s. There are other factors which we know are going to have an influence in the 1980s, but we do not know how they are going to be resolved and many of these are in the area of government policy. As has been mentioned oil pricing—indeed energy pricing generally but particularly oil pricing—is going to be of great significance nationally, and it is going to be of great significance regionally as well. The higher oil prices go in general terms, the better it is for the west and the worse it is for the Atlantic provinces where the dependence on oil is greater than average. Another area of government policy that is going to have a significant impact on regional growth in the 1980s is the fiscal arrangements between the federal governments and the provincial governments. The various types of transfers from the federal government to the provincial governments are all up for renegotiation. The existing financial arrangements agreements expire at the end of 1981. Some of the Atlantic provincial governments get up to 50 per cent of their revenue from federal transfers, so the renegotiations between those levels of government for the transfer of funds is going to have a great impact there.

Foreign trade regulations and other government policies will affect the regions differentially because some regions enjoy greater protection from foreign competition to their industrial structure than other parts of the country. If there was a general lowering or raising of restrictions on foreign trade it would affect different parts of Canada differentially.

Finally, government policies with regard to domestic trade regulation will have an effect on the regions. The barriers to interprovincial movement of labour, goods, services and capital—you name it—will affect how the economy develops. It is difficult to say how or which provinces will benefit and which will be hindered because the direction of internal barriers to trade tends to be a competitive or retaliatory process. One province imposes a restriction and another province retaliates. You don't know where it is all going to end up, but what we

## [Traduction]

d'autres catégories de biens et de services. L'âge varie considérablement au Canada: les populations les plus âgées étant au Manitoba, dans la Saskatchewan et en Colombie-Britannique, et les plus jeunes à Terre-Neuve. Cela joue sur l'expansion dans ces régions.

La structure démographique joue un rôle très important sur le plan de l'offre. Dans l'Ouest du Canada, on enregistre déjà des pénuries de main-d'œuvre spécialisée qui va s'accroître dans les années 1980. Sur le plan démographique, qu'est-ce qui pourrait aider les provinces de l'ouest à éviter une pénurie de main-d'œuvre? Il faut envisager une augmentation de la main-d'œuvre en haussant les taux de participation et grâce à l'immigration, et à ces deux points de vue, la situation ne semble pas très bonne. Le manque de main-d'œuvre peut constituer l'ultime contrainte limitant l'expansion des provinces de l'Ouest.

Les structures industrielle et démographique des différentes régions du Canada sont donc les facteurs dont nous savons actuellement quelque chose. Nous savons quelle est la situation actuelle et les influences qui se feront sentir dans les années 1980. Nous savons que d'autres facteurs joueront au cours de la décennie, mais nous ignorons comment se régleront les problèmes qu'ils impliquent, et nombre d'entre eux se situent dans le domaine des politiques gouvernementales. Comme je l'ai dit, le prix du pétrole, et en général le prix de l'énergie et surtout du pétrole va revêtir une grande importance sur le plan national, aussi bien que régional. Plus ils augmenteront de façon générale mieux l'Ouest s'en portera, alors que la situation empirera pour les provinces de l'Atlantique qui en dépendent plus que les autres. Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces constituent une autre politique gouvernementale qui jouera un rôle important dans l'expansion régionale au cours de la décennie. Les différentes catégories de transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces doivent toutes être renégociées. L'échéance des accords financiers actuels se situe à la fin de 1981. Certains des gouvernements des provinces de l'Atlantique tirent pratiquement la moitié de leurs revenus des transferts fédéraux, de sorte que les renégociations entre ces paliers de gouvernement, quant au transfert de fonds, devront jouer un rôle important.

La réglementation du commerce extérieur et d'autres politiques gouvernementales joueront un rôle différent pour chacune des régions, certaines étant plus protégées de la concurrence étrangère que d'autres. Une diminution ou une hausse générale des restrictions touchant le commerce extérieur affecterait différemment les différentes parties du Canada.

En dernier lieu, les politiques gouvernementales en vue de la réglementation du commerce intérieur influenceront sur les régions. Les barrières relatives aux mouvements interprovinciaux de main-d'œuvre et de marchandises, de services et de capitaux, etc., modifieront le développement économique. Il est difficile de dire de quelle façon telle ou telle province en bénéficiera ou non, parce que les barrières commerciales intérieures ont tendance à constituer un processus concurrentiel ou une mesure de représailles. Une province impose une restric-



*[Text]*

can predict is that it will be bad for the overall economy of the country and it will have regional consequences as well.

That concludes my thumbnail sketch of the submission, and I believe now is the appropriate time to turn to questions.

**The Chairman:** The Conference Board has filed a paper with the committee, copies of which have been distributed to senators. Could I have a motion to have it printed as an appendix to today's proceedings?

**Senator Leblanc:** I so move.

*(For text see appendix)*

**The Chairman:** I remind honourable senators that a week from next Tuesday, November 18, we will have before us Mr. Ian Sinclair, the Chairman of C.P. Limited, and then on Thursday, November 20 we will have the Honourable Bud Olson as our witness.

**Senator Murray:** The meeting on Tuesday, the 18th, will be at what time?

**The Chairman:** It will be at 2.30 in the afternoon. It is an unusual time, but we made the appointment with Mr. Sinclair some months ago and he could not readjust his schedule to come in at our more normal time. Then the minister will be here at 9.30 on the 20th. That has been traditionally our meeting time and up to a few years ago we met every Thursday, but then they went to the block system and that is why we now sit on Tuesdays. We are negotiating with other witnesses, but I have no further details at this time.

Senator Leblanc is the lead questioner.

**Senator Leblanc:** I understand that the main objective of the Conference Board is to produce and publish timely and practical information to assist business, government and labour and other institutions in arriving at sound decisions in managing the economy of our country, and of course in the United States you work differently and also in Europe. There I suppose you have other ways of arriving at your forecasts.

I did not have a chance to go through the paper that was tabled just this morning, but I see you have here a quarterly provincial forecast. What are the mechanics for arriving at that forecast? Do you use the national forecast and then distribute it to various provinces, or do you take every province's forecast and then make a national forecast?

**The Chairman:** I wonder if I might interject here. When you refer to the paper that you were not able to go through, senator, that was the news release on the provincial forecasts.

**Senator Leblanc:** Yes.

**The Chairman:** You were not speaking about the paper that was sent to committee members.

**Senator Leblanc:** No, no.

*[Traduction]*

tion et une autre prend des mesures en conséquence. Nous ignorons où mènera tout cela, mais nous pouvons prédire que l'économie générale du pays en pâtira et qu'il y aura aussi des conséquences sur le plan régional.

J'ai terminé mon résumé du mémoire et il me semble opportun de passer maintenant aux questions.

**Le président:** Les sénateurs ont reçu une copie du mémoire que nous a transmis le Conference Board. Puis-je proposer qu'il soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour?

**Le sénateur Leblanc:** Je propose une motion en ce sens.

*(Pour le texte voir l'appendice)*

**Le président:** Je rappellerai aux honorables sénateurs que mardi prochain, le 18 novembre, nous aurons parmi nous M. Ian Sinclair, président de C.P. Limited et qu'ensuite le jeudi 20 novembre, notre témoin sera l'honorable Bud Olson.

**Le sénateur Murray:** A quelle heure aura lieu la séance du mardi 18?

**Le président:** A 14 h 30. C'est une heure inhabituelle, mais nous avons pris rendez-vous avec M. Sinclair il y a quelques mois, et il ne pouvait pas remanier son emploi du temps pour convenir à notre horaire habituel. Ensuite, le ministre sera ici le 20 à 9 h 30. C'était l'heure traditionnelle de nos séances, et jusqu'à il y a quelques années, nous nous réunissions chaque jeudi; mais depuis, nous avons adopté le système des blocs et siégeons maintenant le mardi. Nous négocions avec d'autres témoins, mais pour le moment je n'ai pas d'autres détails à vous communiquer.

La première question revient au sénateur Leblanc.

**Le sénateur Leblanc:** Je crois savoir que le principal objectif du Conference Board est de préparer et de publier des renseignements opportuns et pratiques afin d'aider les hommes d'affaires, le gouvernement, les syndicats et d'autres institutions à prendre des décisions propres à gérer sainement l'économie du Canada; naturellement, aux États-Unis et en Europe, vous travaillez de façon différente, vous vous y prenez autrement pour établir des prévisions.

Je n'ai pas eu l'occasion de parcourir le document qui a été déposé ce matin, mais je vois que vous avez des prévisions trimestrielles pour les provinces. Comment y arrivez-vous? Utilisez-vous les prévisions nationales pour les répartir ensuite aux diverses provinces, ou vous inspirez-vous des prévisions de chacune des provinces pour établir ensuite des prévisions nationales?

**Le président:** Je me permettrai de vous interrompre. Lorsque vous parlez du document que vous n'avez pas pu parcourir, sénateur, il s'agissait, n'est-ce pas, du communiqué sur les prévisions provinciales?

**Le sénateur Leblanc:** Oui.

**Le président:** Il ne s'agissait pas du document envoyé au moment du Comité?

**Le sénateur Leblanc:** Non, non.



[Text]

**The Chairman:** I didn't think so. I just wanted to make it clear that you would never come unprepared.

**Dr. Maxwell:** If I may answer that question, we start off with a national forecast, which is not done independently of any provincial information we have. So there is a sort of give-and-take. Essentially, we start with a macro-forecast, feeding up into it on a judgmental basis, as opposed to a very explicit mechanism, information from the provinces which has particular importance for the national forecast. Then we move down to an industrial level. We know that industry has certain regional locations. So we break down through an industry level to the provinces. Then we get back to the provinces and look at the provincial information and plug that in.

In a sense there is an element of what we call "top down", from the national down to the provinces. It is not mechanistic. There is an element of the "bottom up" process as well.

One reason we have not done separate provincial models is the fact that the data at the provincial level is not nearly as good as at the national level. If you want to build an explicit model at the provincial level, you cannot get the same level of sophistication as you can with the national model. So you have to do a fair amount of judgmental input. So it is a two-way process of give and take.

**Senator Leblanc:** It is a two-way process. By industry, by province and nationally, you are trying to correlate everything and trying to see what the forecast would be.

Here in your paper you start with the industrial forecast. You mentioned that the price of oil would be important for the 1980s. Then you said that it would apply in the west in such a way and in the maritimes in certain other ways. So you are working from the forecast of the increasing petroleum prices, and are then applying that to the various provinces.

**Dr. Maxwell:** That is one example. You might want to look at the information on retail sales, say, for consumption; or you might want to have a look at some interprovincial migration. You see, so far as the national economy is concerned, there is one labour force. It is difficult to bring out interprovincial migration patterns from a Canada-wide forecast. So in the case of oil prices, you have to come down, and in the case of interprovincial migration, you have to go up.

For each particular issue you focus on, sometimes you might come down from the top and sometimes you might build up from the bottom.

**Senator Leblanc:** That applies to any type of industry. For instance, take the forestry industry; you have forecasts here for forestry. You have worked it out from the national data that you had then you have applied that to the various provinces, I suppose.

[Traduction]

**Le président:** C'est bien ce que je pensais. Je voulais simplement m'assurer que vous ne venez jamais ici sans être bien préparé.

**M. Maxwell:** Si je peux répondre à cette question, nous commençons par les prévisions nationales, qui ne sont pas établies indépendamment des informations dont nous disposons au sujet des provinces. Il y a donc une sorte de cheminement dans les deux sens. Essentiellement, nous commençons par une macroprévision, à laquelle nous ajoutons, selon notre jugement personnel plutôt qu'en vertu d'un mécanisme très explicite, des renseignements relatifs aux provinces qui revêtent une importance particulière pour les prévisions nationales. Nous passons ensuite au niveau industriel. Nous savons que l'industrie a certaines localisations nationales. Nous procédons donc à un détail du niveau industriel dans les provinces. Nous revenons ensuite aux provinces à leurs renseignements et nous appliquons cela.

Il y a une sorte de va et vient du niveau national à celui des provinces. Le mécanisme n'est pas rigide; il se fait aussi du bas vers le haut.

Nous n'avons pas établi de modèle séparé pour les provinces, parce que les données sont loin d'être aussi valables qu'à l'échelle nationale. Pour construire un modèle explicite au niveau provincial, le niveau de raffinement n'est pas le même qu'avec le modèle national. Il faut donc faire intervenir une certaine part de jugement. Le processus est donc mixte, et il se fait dans les deux sens.

**Le sénateur Leblanc:** Je vois. Vous essayez, par industrie, par province, et à l'échelle nationale, de tout mettre en corrélation pour essayer de déterminer les prévisions.

Dans votre document, vous commencez par les prévisions industrielles. Vous dites que le prix du pétrole sera important pour les années 1980. Vous dites ensuite que ce facteur jouerait d'une certaine façon dans l'Ouest et autrement dans les Maritimes. Vous partez donc de la prévision quant à l'accroissement des prix du pétrole et vous l'appliquez ensuite aux diverses provinces.

**M. Maxwell:** C'est un exemple. Vous voudriez peut-être examiner les données concernant les ventes au détail notamment, celles de la consommation; vous pourriez peut-être étudier également certains éléments de la migration interprovinciale. Si l'on parle d'économie nationale, il n'y a, vous savez, qu'une seule population active. Il est difficile de faire ressortir des prévisions sur l'ensemble du Canada ceux de la migration interprovinciale. Il vous faut donc diminuer, dans le cas des prix pétroliers, et augmenter, dans le cas de la migration interprovinciale.

Pour chaque question sur laquelle vous vous arrêtez, il vous faut parfois diminuer, à partir du maximum, ou augmenter, à partir du minimum.

**Le sénateur Leblanc:** Ce processus s'applique à tout genre d'industrie. Prenons l'exemple de l'industrie forestière: vous avez établi des prévisions pour cette industrie, en vous inspirant des données nationales que vous possédiez, et je suppose que vous avez appliqué les résultats aux différentes provinces.



[Text]

**Dr. Maxwell:** The forestry industry forecast will be done at the same time as the national forecast. It will be a simultaneous process. But that forecast will be taking into account the particular circumstances obtaining in the other provinces that have a forestry industry. It is an up-and-down process. It is not an exact science. You cannot build a rigid causal model.

**Senator Leblanc:** The experience you have now, if I understand correctly, goes back to 1974.

**Dr. Maxwell:** It goes back to 1974 for the national forecasts, yes.

**Senator Leblanc:** Based on the experience you have, can you say how reliable your forecasts have been in the past and how reliable you think they will be in the future? Obviously, it is important for the federal government to have reliable forecasts, because if they rely on the forecasts you put forward in order to make policies, those forecasts will have to be as accurate as possible.

Of course, you could not have forecast the present budget as it came down, so there would not be any of that included in this material; however, the budget will surely affect the forecast you have here.

**Dr. Maxwell:** Yes.

**Senator Leblanc:** It would affect it greatly, I suppose.

**Dr. Maxwell:** Yes. You see, coming at it from the bottom of your question upwards, we do not attempt to forecast any policy changes. Our forecast is predicated on the continuation of the policy measures in effect at the time the forecast is made.

Under certain circumstances you are going to be wrong. So you have to look at your accuracy in terms of the conditions under which the forecast is made, because any forecast is conditional, being conditioned on a set of assumptions.

Coming back to the first part of your question, if you look at it over a long time period you will see that we have been pretty accurate. Our strong point is getting the turning points accurately—in other words, when the economy is changing direction. For instance, we were the first people to call the recession in 1974-75. Again, we were one of the first people to call the fact that 1980 would be a bad year.

The most difficult aspect of forecasting is calling when the economy is changing direction. That is where we have had our greatest successes.

**Senator Leblanc:** When you are using data especially for our country, you have also to take into consideration the growth of the economy of the United States.

**Dr. Maxwell:** Yes.

**Senator Leblanc:** Because they affect us quite a lot, I suppose you do get data from there, too, to try to see what effect that has on our country.

[Traduction]

**M. Maxwell:** Les prévisions sur l'industrie forestière et les prévisions nationales seront établies simultanément. Cependant elles tiendront compte des circonstances particulières en Colombie-Britannique et dans les autres provinces qui sont dotées d'une industrie forestière. C'est un processus en dent de scie. Il n'y a rien d'exact. Vous ne pouvez pas établir un modèle de causalité fixe.

**Le sénateur Leblanc:** Si je comprends bien, votre expérience en la matière remonte en 1974.

**M. Maxwell:** Elle remonte jusqu'en 1974, en ce qui concerne les prévisions nationales.

**Le sénateur Leblanc:** En vous fondant sur cette expérience, pouvez-vous nous dire quelle a été la fiabilité de vos prévisions par le passé et qu'elle sera leur fiabilité pour l'avenir? De toute évidence, il importe que le gouvernement fédéral dispose de prévisions fiables, aussi justes que possible, sur lesquelles il puisse se fonder pour établir ses principes directeurs.

Naturellement, vous ne pouviez pas prévoir le présent budget dont, partant, aucune des données ne serait être incluse dans la présente documentation; cependant, le budget aura sûrement une répercussion sur ces prévisions.

**M. Maxwell:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Une répercussion considérable, j'imagine.

**M. Maxwell:** Oui. Si l'on envisage la chose en prenant votre question à rebours, nous ne tentons pas de prévoir les modifications de politique. Nous établissons nos prévisions en nous fondant sur le fait que les politiques alors en vigueur se poursuivront.

En certaines circonstances, vous ferez fausse route. Vous devez donc juger de la justesse de vos prévisions, en tenant compte des conditions dans lesquelles elles ont été établies, parce que toute prévision est hypothétique, puisqu'elle se fonde sur des hypothèses.

Revenons à la première partie de votre question: si vous examinez nos prévisions à long terme, vous vous rendrez compte qu'elles se sont révélées passablement justes. Notre point fort, c'est de prévoir avec justesse quand l'économie changera de direction. Par exemple, nous avons été les premiers à prédire la récession de 1974-1975. De plus, nous avons été parmi les premiers à dire que 1980 serait une mauvaise année.

Le plus difficile dans notre profession, c'est de prévoir les changements de direction de l'économie et c'est là où nous avons eu le plus de succès.

**Le sénateur Leblanc:** Lorsque vous utilisez des données qui portent sur l'ensemble du pays, vous devez également tenir compte de la croissance économique aux États-Unis.

**M. Maxwell:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Parce que leur croissance influe considérablement sur notre pays, je suppose que vous obtenez des données les concernant, afin d'essayer de percevoir l'incidence de leur croissance économique sur notre pays.



[Text]

**Dr. Maxwell:** Yes. We take an explicit forecast of the United States and plug that directly into our forecast. That forecast of the United States is made by an institution which also takes into account world events. So, in effect, we are part of a world economic forecast. We do not just pull numbers out of a hat for the United States. It is an explicit forecast of the United States which takes into account world developments.

**Senator Leblanc:** Yes.

**Dr. Maxwell:** But I agree with you. There are three things you have to get right in the forecast for Canada: the United States, the exchange rate and the wage rate.

**Senator Leblanc:** And the interest rate, too?

**Dr. Maxwell:** That comes from the United States, usually.

**Senator Leblanc:** Yes. I don't know whether Mr. Bouey would agree with you on that.

**Dr. Maxwell:** He chose that. It is a policy choice they made.

**Dr. Gusen:** There is another factor you did not mention that we have to get right, and that is brought out in the provincial forecasts we produced today of which you have a copy. In the case of Saskatchewan, in forecasting their economy we have to get the weather right, too. The forecast we made this summer was at the worst moment of the drought out west, and in that case we said the decline in the economy of Saskatchewan would be 2 per cent because the grain crop would be a disaster. However, since August, whether conditions have co-operated quite well and it appears now that the grain harvest will be approximately the same as it was in 1979. Consequently, our forecast for Saskatchewan has been revised to one of about zero growth.

So not only do we have to get correct those other items that you mentioned, but in the case of Saskatchewan we also have to get the weather right, and we are not meteorologists but only humble economists.

**Senator Leblanc:** I suppose, then, there are many components that you have to take into account to arrive as close as possible at a forecast.

**Dr. Maxwell:** Any forecast, if you are honest about it, is conditioned upon a set of assumptions. Really, what you have to do is to spell out your assumptions very clearly.

**Senator Leblanc:** Yes.

**Dr. Maxwell:** Then you can interpret the forecast. But a forecast without an explicit set of assumptions is difficult to interpret.

**Senator Leblanc:** The assumptions are based on whatever happened in the past. In other words, with what happened in the past you build up a set of assumptions and then you go from there.

**Dr. Maxwell:** The assumptions from a Canadian point of view are really: what is happening in the United States and in the rest of the world? What policy settings are you following

[Traduction]

**M. Maxwell:** Oui. Nos prévisions sont établies en tenant compte explicitement des prévisions pour les États-Unis. Ces dernières prévisions sont établies par un organisme qui tient également compte des événements mondiaux. En fait, nous faisons donc partie des prévisions économiques établies pour l'ensemble du monde. Nous n'agissons pas au hasard, en ce qui concerne les données sur les États-Unis. Ce sont des prévisions précises, qui tiennent compte des événements mondiaux.

**Le sénateur Leblanc:** Oui.

**M. Maxwell:** Je suis d'accord avec vous. Vous devez tenir compte de trois facteurs dans l'établissement de prévisions pour le Canada: les États-Unis, le taux de change et le taux de salaire.

**Le sénateur Leblanc:** Et également du taux d'intérêt?

**M. Maxwell:** Il provient habituellement des États-Unis.

**Le sénateur Leblanc:** Oui. Je ne sais pas si M. Bouey sera d'accord.

**M. Maxwell:** Ce fut sa décision. Ce fut sa politique.

**M. Gusen:** Vous avez oublié un autre facteur que nous devons obtenir. Il ressort des prévisions provinciales que nous vous avons fournies aujourd'hui et dont vous avez un exemple. Dans le cas des prévisions économiques pour la Saskatchewan, nous devons bien tenir compte de la température. Pour cet été, nous avons établi les prévisions pendant la pire période de la sécheresse dans l'Ouest; à cet égard, nous avions prévu que l'économie de la Saskatchewan diminuerait de 2% parce que la récolte céréalière serait désastreuse. Cependant, les conditions atmosphériques se sont améliorées depuis août et il semble maintenant que la récolte sera à peu près la même que celle de 1979. Par conséquent, nous avons révisé nos prévisions pour la Saskatchewan, ce qui donne une croissance nulle.

Aussi,—nous devons, non seulement obtenir des données justes sur les autres facteurs que vous avez mentionnés, mais nous devons également, pour la Saskatchewan, connaître la température, et nous sommes de simples économistes, non des météorologistes.

**Le sénateur Leblanc:** Je suppose donc que vous devez tenir compte de plusieurs facteurs pour établir les prévisions les plus justes.

**M. Maxwell:** En vérité, toute prévision est fondée sur suite d'hypothèses. Il faut énoncer très clairement les hypothèses.

**Le sénateur Leblanc:** Oui.

**M. Maxwell:** Il est alors possible d'interpréter les prévisions. Mais il est difficile de le faire, en l'absence d'hypothèses précises.

**Le sénateur Leblanc:** Les hypothèses sont fondées sur le passé. Autrement dit, vous pouvez établir une série d'hypothèses en vous inspirant des événements passés et, par la suite, extrapoler.

**M. Maxwell:** Du point de vue canadien, les hypothèses sont en fait les suivantes: que se passe-t-il aux États-Unis et dans le reste du monde? Quels principes directeurs sont appliqués au



[Text]

in Canada? And, as Peter pointed out in the case of agriculture, you tend to assume something about crop yields or weather conditions. These are realistically the assumptions. Given that set of assumptions, one can then translate that into the implications for the Canadian economy.

**Senator Leblanc:** Do you believe that the federal budget will have much of an effect on the forecast you have here this morning?

**Dr. Maxwell:** I can tell you roughly the impact. We have simulated it through the model and I can give you a quick rundown of how we can see the forecast changed, the national forecast. We have not gone all the way down to the impact on the provinces yet. Compared to the September forecast, when we had an inflation rate of 10½ per cent, we are now looking at 11 per cent for next year. For 1982 we were looking at an inflation rate of 10.1 per cent; we are now looking at 10.3 per cent. The slightly higher energy prices have added another one-half per cent on the inflation forecast for next year.

In terms of the real growth, we have taken it down from 1.7 per cent for next year to 1.5 per cent. Half of that is due to the impact of the increase in unemployment insurance contributions. The other half is due to reduced cash flow in the oil industry. In 1982, we have taken it down by about the same amount. We are now looking at 2.5 per cent real growth the year after next as opposed to 3 per cent, and that comes about principally because of reduced activity in the oil industry.

**Senator Leblanc:** As the price of petroleum products in general increases every year—to what extent we do not know yet, of course—does that influence the inflation rate? If that were the case, that rate would increase. In your figures you have 11 per cent, 10.5 per cent, and so forth. I suppose you are forecasting that the industrial activity will be more productive and offset the price of petroleum?

**Dr. Maxwell:** What you are looking at, roughly, is for every dollar a barrel per year you add about three-tenths on to the Consumer Price Index. So, if one is looking at \$4.50 a barrel, one has to look at 1.4, 1.5 per cent on top of the inflation rate. Another special factor influencing inflation next year is food prices. The feed grain harvest has led to the selling off of breeding steers. So, one expects to see higher beef prices next year. The other thing one looks at, in terms of the other major components of prices, is labour costs. If wages are growing steadily then the offset will have to come from productivity. There will be some pickup in productivity next year compared to what we have this year. This year we have minus 3 per cent. I think any return, even to zero productivity, will be a relative improvement.

**Senator Leblanc:** I will let my colleagues ask some questions. I will have other questions later on.

[Traduction]

Canada? Comme Peter l'a mentionné pour le domaine agricole, on a tendance à établir des hypothèses quant au rendement des récoltes ou aux conditions atmosphériques. Il s'agit là d'hypothèses réalistes permettant d'extrapoler quant aux conséquences sur l'économie canadienne.

**Le sénateur Leblanc:** Croyez-vous que le budget fédéral aura une incidence considérable sur les prévisions que vous nous fournissez ce matin?

**M. Maxwell:** Je peux vous en donner une idée approximative. Nous avons extrapolé en nous fondant sur le modèle et je peux vous dire brièvement de quelle façon les prévisions nationales ont changé. Nous n'avons pas encore abordé l'incidence sur les provinces. Par rapport aux prévisions de septembre, alors que nous avions prévu un taux d'inflation de 10½ p. 100, nous devons maintenant composer avec un taux de 11 p. 100, pour l'an prochain. Pour 1982, nous avions prévu 10.1 p. 100 et nous envisageons actuellement 10.3 p. 100. La légère augmentation des prix énergétiques a entraîné une demi pour-cent supplémentaire pour l'an prochain.

Nous avons abaissé le taux de croissance réelle, de 1.7 p. 100 à 1.5 p. 100, pour l'an prochain. La moitié de cette diminution est imputable aux répercussions de l'augmentation des contributions de l'assurance-chômage et l'autre moitié, à la diminution des bénéfices disponibles dans l'industrie pétrolière. En 1982, nous l'avons diminué d'environ la même quantité. Nous prévoyons maintenant une croissance réelle de 2.5 p. 100 pour 1982, au lieu de 3 p. 100, surtout à cause des activités pétrolières réduites.

**Le sénateur Leblanc:** Les prix du pétrole, qui augmentent habituellement tous les ans, et nous ignorons encore dans quelle mesure ils augmenteront, agissent-ils sur le taux d'inflation; dans l'affirmative, le taux d'inflation augmenterait. Vos données font état de 11 p. 100, de 10.5 p. 100, etc. Je suppose que vous prévoyez que l'activité industrielle reprendra et neutralisera le prix du pétrole?

**M. Maxwell:** Voici grosso modo quelle est la situation: pour chaque augmentation annuelle d'un dollar le baril vous ajoutez environ trois dixièmes à l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, si l'on suppose un prix de \$4.50 le baril, il faut prévoir que le taux d'inflation augmentera de 1,4 p. 100, 1,5 p. 100. Les prix des aliments constituent un autre facteur particulier qui exerce un effet sur le taux d'inflation de l'an prochain. La situation, quant aux récoltes de céréales fourragères, a forcé les producteurs à se défaire de leur bœuf de reproduction. Il faut donc s'attendre à ce que le bœuf coûte plus cher l'an prochain. Parmi les autres principales composantes de l'indice des prix, les coûts de main-d'œuvre constituent l'autre facteur qu'il faut envisager. Une augmentation constante des salaires appellera, en compensation, une augmentation de la productivité. Par rapport à ce qui se passe cette année, il y aura, l'an prochain, une certaine reprise de la productivité. Cette année la productivité a une croissance négative de 3%. Toute augmentation, même si l'on obtenait une productivité nulle, constituerait une amélioration relative.

**Le sénateur Leblanc:** Je vais laisser mes collègues poser quelques questions. Je reprendrai plus tard.



[Text]

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Murray:** I should like to ask a question or two to try to elicit an opinion as to the state of the art or science of forecasting in government, generally. I do not confine my remarks to just the federal government but include provincial governments as well. Those who come from the so-called recipient provinces are familiar with something called the previous year's adjustment which the federal government makes up to or takes from the recipient provinces, depending upon how far out its estimates of population and revenues in various other provinces are.

When Senator Doody was the Minister of Finance in Newfoundland he used to come pretty close to a nervous breakdown annually as he waited to see whether the previous year's adjustment would be on the plus or minus side.

At the provincial level, I get the impression that a good bit of their budgetary and economic forecasting is based upon information that they get from the forecast made by the federal government, and the various emanations, Statistics Canada in particular, I suppose. When I have had the time to examine the statistics produced provincially, while I am not trained to make a provincial judgment on the matter, I get the clear impression in some places that there is a good bit of guess work involved in the whole exercise. I wonder whether the various governments are not reinforcing each others errors in this regard. I suppose my second question is: Does it matter?

**The Chairman:** Before they answer the question, would you like to enlarge on your theory of why it may not matter?

**Senator Murray:** Not at the moment.

**Dr. Maxwell:** In terms of the macro-accuracy of forecasting, at the present time in Canada there is no detailed study of the different forecasts available. Nobody has really done, to my mind, a really good job of that. So, there is no empirical evidence to say that forecasts are more accurate, less accurate, or really have blown certain areas.

Having been in the forecasting game for a number of years, I think I can tell you that life has become more and more interesting recently. The reason for that is, as I mentioned earlier, because there are a set of assumptions one has to make, and one has to translate those assumptions, through one's knowledge of the Canadian economy, into the different sectors of the economy. The trouble is that these assumptions, which in the past were relatively stable, have suddenly become very unstable. It was difficult at the beginning of 1979 to forecast the Iranian Revolution. That, in one fell-swoop changed all forecasts, because we were forecasting a small increase in oil prices after taking into account inflation. What people tend to call non-economic factors makes a forecaster's life very difficult. I do not see it getting any easier for us over the next decade.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Murray:** J'aimerais obtenir des précisions quant à une opinion émise sur la situation de la science de la prévision au sein du gouvernement. Mes observations ne portent pas uniquement sur le gouvernement fédéral, mais aussi sur les gouvernements provinciaux. Ceux qui viennent des provinces dites bénéficiaires connaissent ce qu'on appelle le rajustement de l'année précédente, montant que le gouvernement fédéral enlève ou accorde aux provinces, selon l'évaluation de la population et des recettes des différentes provinces.

Lorsque le sénateur Doody était ministre des Finances à Terre-Neuve, il faisait pratiquement une dépression nerveuse tous les ans, dans l'attente de connaître si le rajustement de l'année précédente serait positif ou négatif.

A l'échelon provincial, j'ai l'impression qu'une bonne partie de leurs prévisions budgétaires et économiques est fondée sur les renseignements qu'ils tirent des prévisions établies par le gouvernement fédéral et de différentes sources, notamment de Statistique Canada. En examinant les statistiques établies par les provinces, j'ai la nette impression que certaines provinces agissent au hasard dans une grande mesure, même si je ne possède pas les compétences pour porter un jugement sur les provinces. Je me demande si les différents gouvernements ne confirment pas les uns les autres leurs erreurs statistiques. Je suppose que ma deuxième question sera: est-ce important?

**Le président:** Avant qu'ils ne répondent à la question, auriez-vous l'obligeance de préciser pourquoi vous croyez qu'il n'y aurait peut-être aucune importance?

**Le sénateur Murray:** Pas pour l'instant.

**M. Maxwell:** Concernant la justesse globale des prévisions, aucune étude détaillée n'est actuellement disponible au Canada sur les différentes prévisions. A mon avis, personne n'a réussi à rédiger une telle étude. Par conséquent aucune preuve concrète ne permet de dire si les prévisions sont plus justes, moins justes ou tout à fait fausses dans certains domaines.

Ouvrant dans cette profession depuis de nombreuses années, je pense être en mesure de vous dire que notre situation s'est graduellement améliorée. Comme je l'ai mentionné auparavant, la raison est qu'il faut établir une série d'hypothèses et qu'il faut les appliquer à différents secteurs économiques, grâce aux données sur l'économie canadienne. La difficulté vient de ce que les hypothèses, qui étaient par le passé, relativement constantes, ont cessé de l'être soudainement. Au début de 1979, il était difficile de prévoir la révolution en Iran. Cette révolution a modifié sur-le-champ toutes les prévisions, en effet, nous avions prévu, compte tenu de l'inflation, une légère augmentation des prix pétroliers. Ce qui complique véritablement la tâche des prévisionnistes, c'est ce que les gens appellent les facteurs non économiques. Et je ne crois pas que la situation s'améliorera à cet égard, au cours de la prochaine décennie.



## [Text]

In terms of the accuracy of forecasts, I think you have to become a very critical reader of them. To coin a phrase, one could say *caveat lector*. Let the reader beware. One has to spell out their assumptions. If you do not agree with the assumptions, then you can translate that into a different forecast, but any forecast is conditional.

The problem has been that the assumptions have been shifting around for reasons other than those which learned, disciplined, traditional economists have been taught to study. We are not specialists in Middle East politics.

So, I think that forecasts have become absolutely more and more difficult in terms of more vagaries. I do not know anything about government forecasting processes because I have never been on the inside of them. I suggest that if the difficulties which pertain at the country level carry through, to the provincial level, and I am sure they do where the data is even less available, you can double the trouble, in that case.

**The Chairman:** Supplementary to that, when the New Brunswick officials were before the committee, they suggested that a definition of regional disparities might be the shortfall of a provincial or regional economy from its development potential. We thought that to be a rather interesting definition, for a number of reasons. The implementation of that would require fairly accurate forecasts of what regional economic potentials were.

Would it be easier to determine potentials of that type than to do the kind of forecasting of which way the economy might shift and twist and turn?

**Dr. Gusen:** I would say it would be equally difficult, Mr. Chairman; but I think it is, as you say, an interesting definition of regional disparities—in other words, disparities are not so much in terms of how well you did relative to other provinces, but how well you did in relation to what was possible for you as a particular province or region.

The studies carried out by the Conference Board of Canada with regard to potential growth for the overall economy are generally based upon looking at how quickly the labour force can grow and how quickly output per member of the labour force can grow.

**The Chairman:** I was not referring to your potential figures. They are the same as those used by the Economic Council. I am thinking more of the actual economic potential—or, to use a phrase that I do not think I really understand, the sectoral potential—

**Senator Doody:** That is a good phrase; it covers a multitude of ignorance.

**The Chairman:** I was about to add “the sectoral potential in micro terms in a macro context.”

**Dr. Gusen:** I think the types of potential projections we do nationally now are possible at the provincial level, although

## [Traduction]

Quant à la justesse des prévisions, il faut, je crois, apprendre à lire ces prévisions d'un œil très critique. On pourrait même employer les termes *lire avec circonspection*. Le lecteur doit faire attention. Il faut énoncer les hypothèses. Si vous n'acceptez pas les hypothèses, vous pouvez les appliquer dans le cas de prévisions différentes, mais toute prévision est hypothétique.

La difficulté, c'est que les hypothèses se sont modifiées pour des raisons différentes de celles que les économistes compétents, sérieux et traditionnels ont appris au cours de leurs études. Nous ne sommes pas des spécialistes de la politique au Proche-Orient.

Je pense donc qu'il est de plus en plus difficile d'établir des prévisions en raison des aléas. J'ignore tout du processus prévisionnel du gouvernement, car je n'y ai jamais participé. J'imagine que les problèmes s'accentueront, si les difficultés qui se produisent à l'échelon national se répètent à l'échelon provincial, et je suis sûr qu'il en sera ainsi, où les données seront encore moins disponibles.

**Le président:** Par ailleurs, lorsque les représentants du Nouveau-Brunswick sont venus témoigner devant le Comité, ils ont suggéré de définir les disparités régionales comme étant l'écart entre l'état actuel de développement économique d'une région ou d'une province et son potentiel économique. Nous avons trouvé cette définition très intéressante, et ce pour un certain nombre de raisons. Son adoption nécessiterait des prévisions passablement précises des potentiels économiques régionaux.

Serait-il plus facile d'établir ces potentiels que d'essayer de prévoir, quelle sera l'orientation de l'économie?

**M. Gusen:** Je dirais que ces deux genres de prévisions sont tout aussi difficiles, monsieur le président; mais, comme vous, je crois qu'il s'agit d'une définition intéressante. Pour vous paraphraser, on peut dire que les disparités ne sont pas établies par comparaison avec les autres provinces, mais bien par rapport au potentiel de chaque province ou région.

Les études effectuées par le Conference Board du Canada sur les possibilités de croissance de l'économie globale sont généralement fondées sur les rythmes de croissance de la population active et du rendement par travailleur.

**Le président:** Je ne faisais pas référence à vos chiffres sur les possibilités. Ces chiffres sont les mêmes que ceux utilisés par le Conseil économique. Je songe plutôt aux possibilités économiques réelles, ou pour utiliser une expression dont la teneur m'échappe encore un peu, aux possibilités sectorielles...

**Le sénateur Doody:** C'est une bonne expression, elle cache une grande ignorance.

**Le président:** J'étais sur le point d'ajouter «les possibilités sectorielles en termes microéconomiques dans un contexte macroéconomique.»

**M. Gusen:** Je crois que le genre de projections que nous faisons pour le pays pourraient être faites pour les provinces,



[Text]

perhaps more difficult. Projecting how quickly the labour force is going to grow requires some projection in terms of how many people are going to be moving into a particular province from elsewhere in the country. As we know, the migration of people between provinces has a lot to do with the relative economic performance of different parts of the country. If Alberta is booming, people move to Alberta to get jobs, thereby increasing the labour force in Alberta, with the result that Alberta continues to boom.

Short of doing a sectoral projection—I have forgotten the whole phrase you used—even doing the types of potential projections we do at the national level would be more difficult at the provincial level, because certain assumptions have to be made about where people are going to be moving. To do the type of projection that you suggest would require an inventory of the resources, particularly the unexploited resources, that are available in different parts of the country and some analyses as to the price at which these resources can be brought onstream.

I think it would be very fruitful to do work in that area, but it would certainly present some problems. You would have to be prepared to make some assumptions about what was going to happen to resources in different parts of the country. It would not all be cut and dried and nicely scientific.

**The Chairman:** No, nor would we expect it to be. But do you think you might come up with some meaningful results, although a lot of them based upon assumptions, I suppose?

**Dr. Gusen:** There are fairly good inventories of resource availability by province. There is a complete inventory of agricultural land quality and availability. Discovered but unexploited mineral deposits are also well known, as is hydro-electric potential. We have very good statistics on the amount of falling water around and the cost at which it can be developed. So, we are not operating in a complete vacuum in coming up with those types of "Everett" potential estimates.

**Senator Leblanc:** We had the Honourable Mr. De Bané before us earlier in the week, and he seems to take the approach of the Economic Council on the definition of regional disparities. The definition mentioned by the chairman is the New Brunswick approach to it, and there is quite a difference between the two. Does the Conference Board have a definition of "regional disparity"?

**The Chairman:** That is an interesting point. If I understood the minister correctly—and he was using as his authority *Living Together*, a study of the Economic Council of Canada, and in fact was talking in terms of Dr. Sylvia Ostry being in agreement with this—he said that industrial development and regional development, in a country as diverse as Canada, are one and the same thing.

On page 13 of your submission you make the statement:

Internal barriers such as these, which prevent economic agents from pursuing activities which they feel to be in their best interest, represent a great danger. The erection

[Traduction]

mais ce serait peut-être un peu plus difficile. Pour projeter le rythme de croissance de la main-d'œuvre active, il faut faire des projections sur le nombre de personnes qui changeront de province. Nous le savons tous, les migrations de population entre provinces sont étroitement liées au rendement économique relatif des différentes régions du pays. Si l'Alberta est en pleine expansion, les gens se rendent en Alberta pour trouver un emploi, ils augmentent ainsi la population active de l'Alberta, ce qui fait que cette province continue de prendre de l'expansion.

A défaut de faire une projection sectorielle—j'ai oublié l'expression complète que vous avez utilisée—même les projections sur le potentiel que nous faisons pour le pays seraient plus difficiles à faire pour les provinces, car certaines hypothèses doivent être faites sur les lieux où déménageront les gens. Pour faire le type de projection auquel vous fait allusion, nous devrions avoir un répertoire des ressources, particulièrement des ressources non exploitées, qui sont disponibles dans les différentes régions du pays et il faudrait faire une analyse des coûts de l'exploitation de ces ressources.

Je suis d'avis qu'il serait très utile de travailler dans ce domaine, mais cela n'irait certainement pas sans problèmes. Vous devez être prêts à faire des hypothèses sur l'exploitation future des ressources dans les différentes régions du pays. Votre étude ne serait ni précise, ni froidement scientifique.

**Le président:** Non, et nous ne nous y attendons pas. Mais, pensez-vous que vous pourriez en arriver à des résultats significatifs, même si la majorité est fondée sur des hypothèses?

**M. Gusen:** Il existe déjà des répertoires assez précis des ressources disponibles dans les provinces. Il existe un répertoire complet de la qualité et de la disponibilité des terres agricoles. Nous connaissons également très bien les dépôts de minéraux non exploités, ainsi que le potentiel hydroélectrique des rivières. Nous avons des statistiques très précises sur le débit d'eau des rivières et sur le coût d'harnachement de ces rivières. Ainsi, nous ne sommes pas dans l'obscurité la plus totale lorsque nous présentons les prévisions des types «Everett».

**Le sénateur Leblanc:** L'honorable monsieur De Bané est venu témoigner cette semaine devant le Comité et il semble avoir adopté la définition du Conseil économique au sujet des disparités régionales. Le président a donné la définition adoptée par la province du Nouveau-Brunswick et les deux sont passablement différentes. Le Conference Board peut-il nous définir les disparités régionales?

**Le président:** C'est une question intéressante. Si j'ai bien compris ce qu'a dit le ministre—il se référerait au document *«Vivre ensemble»*, une étude du Conseil économique du Canada et il nous a laissé entendre que Mme Sylvia Ostry était d'accord avec cela—il disait que l'expansion industrielle et l'expansion régionale, dans un pays aussi varié que le Canada, sont une seule et même chose.

A la page 13 de votre mémoire vous déclarez:

Des barrières internes de ce genre, qui empêchent des agents économiques de poursuivre des activités qui répondraient à leurs intérêts, constituent un grave danger.



[Text]

of a particular barrier leads to the imposition of a succession of offsetting or retaliatory policies, which in sum hamper the efficient operation of the national economy. In the same category are special inducements to industry to locate in a particular place when strict market considerations would suggest a different site.

I would have to say that I am surprised that Dr. Ostry would have said that, if indeed she did say it. Is it possible to contrast those two views for us?

**Dr. Gusen:** The *Living Together* study, to the best of my recollection, looked at differences in personal income per capita across the provinces and stated that if they were not equal, there was some disparity existing among the provinces.

The issue of industrial development and how it should be fostered enters the regional disparity issue in that one can overcome these regional disparities by stimulating industrial development in the regions where per capita income is lower than the national average. But the point that is being made in our submission is that these industrial development programs, inducements to locate in locations that are less favourable on strict economic grounds, result in an economic cost. The economic growth of the country as a whole can be best fostered by allowing business and labour, and everyone in the country, to pursue what they see as their best economic advantage, under some controls and restrictions considered by society to be necessary. Once you start introducing artificial inducements to locate here or there or artificial barriers saying that one cannot move here or one cannot move there, then there are limitations put on the growth that can occur in the country. It is a smaller pie to divide up amongst the different parts of the country, and it can be divided either more disparitively or less disparitively, if there is such a word. That is a separate decision.

**The Chairman:** Assuming I heard the minister correctly, I was quite disturbed by that approach, and I gather from your statement that you would be disturbed by such an approach. As a matter of fact, in that statement on page 13 you come down pretty hard on this concept because you talk about such inducements and you equate those with internal trade movement barriers. You are pretty right wing on that.

**Dr. Maxwell:** I guess what we are saying is that if you are rich enough you can have any industrial structure you want, but it may not be the most efficient allocation of resources. So if you choose to have an industrial structure which runs contrary to market forces, then you are paying a cost, an economic cost, to achieve other political or social gains.

**Senator Doody:** If you followed that reasoning to its ultimate conclusion you would depopulate the Atlantic provinces totally.

**Dr. Maxwell:** If you have a pure market economy and it is working, yes. But what we are saying is that there is a hidden

[Traduction]

La mise en place d'une barrière particulière va entraîner une cascade de mesures de compensation ou de représailles qui, finalement, s'opposent à un fonctionnement efficace de l'économie nationale. On peut ranger dans la même catégorie les mesures spéciales qui incitent une entreprise à s'implanter dans une localité particulière, alors que la stricte observation des règles du marché lui aurait fait choisir un autre endroit.

Je dois vous avouer que je suis surpris que Mme Ostry ait dit cela, si en fait elle l'a dit. Pouvez-vous nous comparer ces deux opinions?

**M. Gusen:** Si je me souviens bien, l'étude *Vivre ensemble* porte sur les différences de revenu per capita entre les provinces et conclut que si les revenus ne sont pas égaux, c'est qu'il existe un certain degré de disparité entre les provinces.

La question de l'expansion industrielle et des façons de la favoriser rejoint le problème général des disparités régionales en ce sens qu'on peut surmonter ces disparités régionales en stimulant l'expansion industrielle dans les régions où le revenu per capita est inférieur à la moyenne nationale. Mais ce que nous signalons dans notre mémoire, c'est que ces programmes de développement industriel, qui encouragent les sociétés à s'installer dans des endroits qui leur sont moins favorables du point de vue strictement économique, entraînent un coût économique. La croissance économique du pays en général peut être mieux encouragée si l'on permet aux entreprises et à la main-d'œuvre, et à tous les Canadiens, de faire ce qu'ils jugent être dans leur meilleur intérêt sur le plan économique, tout en étant soumis à certains contrôles et restrictions que la société estime nécessaires. Lorsque vous vous servez de stimulants artificiels pour encourager les entreprises à s'installer à un endroit ou à un autre ou que vous implantez des barrières artificielles interdisant de s'installer à un endroit ou à un autre, vous imposez alors des limites à la croissance qui peut se produire dans le pays. C'est un plus petit gâteau que l'on partage entre les diverses régions du pays, et la distribution peut être faite de façon plus ou moins égale. Mais, c'est une autre question.

**Le président:** Si j'ai bien compris le ministre, sa façon d'aborder le problème m'inquiète et d'après ce que vous avez dit elle vous inquiéterait aussi. De fait, à la page 13 de votre mémoire, vous attaquez carrément cette idée et vous comparez ces stimulants à des barrières internes aux échanges commerciaux. C'est un jugement de droite que vous portez là.

**M. Maxwell:** En fait, nous disons que si vous êtes assez riche, vous pouvez avoir la structure industrielle que vous désirez, mais cela ne sera pas nécessairement la répartition la plus efficace des ressources. Donc, si vous décidez d'avoir une structure industrielle opposée aux forces du marché, vous en payez le coût; un coût économique, qui vous permet de réaliser d'autres avantages politiques ou sociaux.

**Le sénateur Doody:** Si vous suiviez ce raisonnement jusqu'au bout vous dépeuplez complètement les provinces Maritimes.

**M. Maxwell:** Si vous avez une économie de marché pure et qu'elle fonctionne, oui. Mais nous disons qu'il existe des coûts



[Text]

cost there. There is a cost and you have to look at it. You might say that the benefits arising from having a certain industrial structure in the Atlantic region outweigh the economic costs of manipulating the market forces to ensure that it is viable. But it is a cost benefit analysis, and what we are saying is that there is a cost. It is not all benefit. You have to look at what is known as the opportunity cost. It is a very valid decision to say, "Yes, I think the benefits far exceed the costs, and therefore let us go ahead." All the economists are saying is that you have to look at both sides of the balance sheet before you come to a decision. We are not saying the market forces should dominate totally; what we are saying is if you deviate, there is an implied cost and that those resources could be used more efficiently somewhere else. So you have to choose.

**The Chairman:** Surely, you go further than that, because you equate that to an internal barrier. Admittedly, national policy could be that despite the fact that it is an internal barrier it is worthwhile paying for this kind of development. But it is obviously a question of degree we are dealing with. Do we deal with an industrial philosophy that is totally market-oriented and totally efficient, or do we deal with regional development, which the minister seems to indicate as being the beacon? You are obviously going to come somewhere in between those, and we are trying to define where you stand on it, and I get the impression from your paper that you stand far more over towards the efficient market theory than you do to that regional development theory.

**Dr. Maxwell:** I guess being an economist one is brought up on efficient markets, so one naturally leans to one's training. But one recognizes that there is more than economics in this world. We are saying, as economists, that the most efficient use is an important factor. Now you might just choose through the political process to end up at a particular point. But all the economist is saying is that it is not a costless move. There is an opportunity cost there. You might say that there are other objectives such as the maintaining of employment or the maintaining of a level of standards across the provinces and making sure there is a uniform standard of social services across the country. All we are saying is that that involves a cost.

**The Chairman:** If the definition of the economic potential of a region were used, would that tend to get you around that problem to a greater extent?

**Dr. Maxwell:** No, because potential is really based on availability of resources.

**Senator Leblanc:** Not all the time. Take Michelin, for instance, which is now in the Maritimes and which could have been in Ontario or Quebec.

**Dr. Maxwell:** Yes. But some of the regional levels also depend on cyclical factors. You have a fixed supply and you have a cyclical demand varying around it. Not all the provinces are going to be in phase and so the west is booming and the east is falling. So I do not think you are necessarily looking

[Traduction]

cachés. Il existe un coût et vous devez en tenir compte. Vous pouvez dire que les avantages provenant d'une certaine structure industrielle dans la région de l'Atlantique compensent les coûts économiques entraînés par la manipulation des forces du marché visant à assurer sa viabilité. Mais c'est une analyse coûts-avantages et nous disons qu'il existe un coût additionnel. Il n'y a pas seulement des avantages. Vous devez étudier le coût d'option. La décision de dire: «Bon, puisque nous croyons que les avantages dépassent de beaucoup les coûts, nous allons procéder de cette façon» est tout à fait valable. Tous les économistes disent que vous devez étudier les deux côtés du bilan avant de prendre une décision. Nous ne disons pas que les forces du marché devraient dominer totalement; nous disons que si vous changez de cours, il y a un coût implicite et que ces ressources pourraient être utilisées de façon plus efficace ailleurs. Vous devez donc choisir.

**Le président:** Vous allez certainement plus loin puisque vous comparez ces encouragements à des barrières internes. Il faut reconnaître qu'une politique nationale pourrait être un encouragement; même si elle constitue une barrière interne il vaut la peine de payer pour ce genre de développement. Mais il s'agit évidemment d'une question de degré. Parlons-nous d'une philosophie industrielle totalement efficace et entièrement orientée vers le marché ou d'un développement régional qui selon le ministre, semble servir de guide? Vous arriverez évidemment à un point entre les deux et nous essayons d'établir votre position; après avoir lu votre mémoire, j'ai l'impression que vous penchez plus vers la théorie du marché efficace que vers celle du développement régional.

**M. Maxwell:** Je suis économiste et on m'a toujours chanté les louanges d'un marché efficace, naturellement cela m'influence. Mais on doit admettre qu'il y a autre chose que l'économie dans le monde. Nous, les économistes, disons que l'utilisation la plus efficace est un facteur important. Mais vous pouvez tout simplement choisir, par l'entremise du processus politique, d'arrêter à un certain point. Tout ce que l'économiste dit c'est que ce n'est pas une décision qui ne coûte rien. Cette décision comporte un coût d'option. Vous pouvez dire qu'il y a d'autres objectifs comme le maintien de l'emploi ou d'un niveau général dans les provinces et l'établissement de services sociaux uniformes dans tout le pays. Nous disons simplement que tout cela implique un coût.

**Le président:** Si on se servait de la définition du potentiel économique d'une région pourriez-vous mieux cerner le problème?

**M. Maxwell:** Non, car le potentiel est véritablement fondé sur la disponibilité des ressources.

**Le sénateur Leblanc:** Pas toujours. Prenez la société Michelin par exemple; elle est maintenant dans les Maritimes alors qu'elle aurait pu s'installer en Ontario ou au Québec.

**M. Maxwell:** Oui. Mais certains des niveaux régionaux dépendent également de facteurs cycliques. Vous avez un approvisionnement limité et une demande cyclique qui varie autour de cet approvisionnement. Toutes les provinces ne connaissent pas la même évolution économique; ainsi, l'Ouest



[Text]

at standards of living or that necessarily concentrating on purely provincial potential is going to get you out of the box.

**The Chairman:** Oh, no, not if the definition is "standard of living." But the problem with a standard of living is that it is so hard to define. The standard of living in Toronto is markedly different from the standard of living in the Interlake area of Manitoba, and would be maintained as such. If you define it on income terms or accommodation terms, where does that lead you?

**Dr. Maxwell:** It is essentially problems like defining standard of living which has led to difficulties for economists. But if we don't know what an acceptable standard of living is, then let the market or the people decide that through their actions.

**Senator Doody:** That tends to confirm my view that the public are better served by politicians, as bad as they may be, than they are by economists. The politicians are a little more compassionate.

**Senator Murray:** I would like you to elaborate on your statement that the governments of the Atlantic provinces are in a rather precarious financial position. Those of us who are familiar with the history of the governments in that particular region become pretty nervous when we hear statements like that. I wonder what it is you are trying to tell us. Is there a relationship between the interest on their debt or is there something you know that Moodies don't know?

**Dr. Gusen:** The governments of the Atlantic provinces have been managing their financial affairs very well, and I think Moodies would praise them. Perhaps it is because of the directions they got from Moodies. Their spending has all been capital spending which was appropriately financed by long-term borrowing. In that sense they have managed their financial affairs very responsibly. The precariousness of their position comes from an analysis of their sources of revenue. In the Atlantic provinces, on average, 50 per cent of the revenue comes from one type of federal transfer or another. In Prince Edward Island it is over 60 per cent of the provincial revenue.

The fiscal arrangements under which those transfers are made are up for renegotiation at the end of 1981, and the pressures on the federal government to reduce its deficit, and the pressures by the provincial governments to have more taxing and spending powers for themselves, will perhaps have some depressing influence on the growth of those transfers in the immediate future.

If that major bloc of revenue to the Atlantic provincial governments is constrained more than it has been in the past—and it has already been squeezed over the last five years more than it was prior to that—then I think the Atlantic provinces will have to look hard for other sources of revenue or see where they might reduce expenditures.

**Senator Murray:** The second question concerns something you had to say about the western Canadian economy, to the general effect that the principal constraint on economic growth

[Traduction]

connaît un très grand essor alors que l'Est décline. Je ne crois donc pas que vous pensiez nécessairement au niveau de vie ou que le fait de vous concentrer sur un potentiel purement provincial vous aidera à vous tirer d'affaire.

**Le président:** Oh non, pas si la définition est celle du niveau de vie. Mais un niveau de vie est tellement difficile à définir. Le niveau de vie à Toronto est très différent de celui de la région des lacs au Manitoba. Si vous définissez le niveau de vie en fonction du revenu ou de l'hébergement, qu'obtenez-vous?

**M. Maxwell:** Ce sont précisément des problèmes comme celui de définir le niveau de vie qui créent des problèmes aux économistes. Mais si nous ne savons pas ce qu'un niveau de vie acceptable représente, il faut laisser le marché ou la population en décider par leur comportement.

**Le sénateur Doody:** Cela semble confirmer mon opinion selon laquelle le public est mieux servi par les hommes politiques, aussi mauvais soient-ils, que par les économistes. Les hommes politiques sont un peu plus humains.

**Le sénateur Murray:** J'aimerais que vous précisiez votre déclaration veulent que les gouvernements des Maritimes soient dans une situation financière précaire. Ceux d'entre nous qui connaissent l'histoire des gouvernements de cette région s'agitent lorsqu'ils entendent pareilles choses. Je me demande ce que vous essayez de nous dire au juste. Est-ce que cela concerne l'intérêt sur leur dette ou y a-t-il quelque chose que vous savez et que nous ne savons pas?

**M. Gusen:** Les gouvernements des Maritimes ont très bien géré leurs affaires financières, et je crois que les Moodies les en féliciteraient. Peut-être d'ailleurs les ont-ils aidés? Leurs dépenses ont toutes été faites sous forme d'immobilisations financées par des emprunts à long terme. Ainsi, ils ont très bien géré leurs affaires. L'état précaire de leur situation vient d'une analyse de leurs sources de revenu. Pour ce qui est des provinces de l'Atlantique, 50% du revenu, en moyenne, découle d'un transfert fédéral quelconque. Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, il s'agit de plus de 60% du revenu provincial.

Les accords fiscaux en vertu desquels ces transferts sont effectués seront renégociés à la fin de 1981, et les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour la réduction de son déficit ainsi que celles qu'exerceront les gouvernements provinciaux pour obtenir plus de pouvoirs en matière d'impôts et de dépenses auront peut-être une incidence négative sur l'augmentation. De ces transferts dans un très proche avenir.

Si cette part majeure des revenus des gouvernements des provinces de l'Atlantique est comprimée encore plus que par le passé, et elle a déjà été réduite au cours des cinq dernières années comparativement aux années précédentes, je pense que ces provinces devront chercher très fort pour trouver d'autres sources de revenus ou d'autres façons de réduire leurs dépenses.

**Le sénateur Murray:** Ma deuxième question porte sur l'économie de l'Ouest du Canada. En effet, vous semblez croire que le principal obstacle à la croissance économique dans cette



**[Text]**

in that region might be labour shortages. You have said that increased migration and an increased participation rate did not seem to you to offer very rosy prospects for making up those shortages. Why is that?

**Dr. Gusen:** That comes from an analysis of what has gone on over the past several years. Where did Alberta's growth in the labour force come from between 1973 and the present? The big source of population growth and labour force growth in Alberta was interprovincial migration. It jumped up. Alberta had a net gain of around 8,000 or 10,000 people a year in the early 1970s. After the boom started in 1973 the gain went up to about 30,000 a year, or between 30,000 and 35,000 a year. Alberta has gained that much population from other provinces. But it stabilized at that level of 35,000, and this year the early estimates for between June, 1979 and June, 1980 suggest that it will be lower this year than it was in previous years. People are now moving from Alberta to B.C., rather than the other way around, because the B.C. economy is doing very well too.

As a result, if Alberta keeps getting 30,000 people a year from other provinces, that represents a declining share of the growing labour force, if the absolute number of people moving from other provinces does not increase.

What is preventing further increases in the movement of Canadians to Alberta is, I think, some of the spillover effects of rapid growth in Alberta. Wages are very high, but so is the cost of living; houses are very expensive there. The demand for labour is somewhat skewed towards the high skill end. Alberta seems to be adequately supplied with unskilled labour, except in some of the service industries where wages are not that high. What they need is engineers, data processors, financial accountants and so on, and maybe all of them have already moved to Alberta.

**Senator Murray:** That is all for the present, thank you.

**Senator Lewis:** Following on that, with respect to the mobility of labour, if there are some artificial restrictions put on it by the provinces, will that affect the situation in your view?

**Dr. Gusen:** Yes, it would have some influence. Some of the restrictions put on by professional associations with regard to licensing in provinces become less strict as the demand for the services of those professions becomes greater and greater. I don't think that in Alberta's case those professional licences or restrictions will prevent anybody from moving in.

The movement of labour between adjacent provinces, in response to the annual ups and downs in economic activity, just on either side of the border is, I think, where the danger of restrictions on labour mobility will play the greatest role.

**Senator Lewis:** I believe earlier either you or one of the other witnesses mentioned barriers being put up by one province against another, and that is what I was thinking of. I was

**[Traduction]**

région est la pénurie de main-d'œuvre. Vous avez dit que l'augmentation de la migration et du taux de participation à la main-d'œuvre n'offrent pas des perspectives très brillantes en vue de combler cette pénurie. Pourquoi?

**M. Gusen:** Je tire cette conclusion d'une analyse de la tendance des quelques dernières années. D'où vient l'augmentation de la main-d'œuvre en Alberta de 1973 à l'heure actuelle? La principale source d'augmentation de la population et de la main-d'œuvre en Alberta est la migration interprovinciale. Celle-ci a augmenté. L'Alberta enregistrait un gain net d'environ 8 000 à 10 000 personnes par année au début de la dernière décennie. Après la vague d'expansion en 1973, ce gain est passé de 30 000 à 35 000 personnes par année. L'Alberta a attiré autant d'habitants des autres provinces. Mais cette augmentation s'est stabilisé à environ 35 000, et les prévisions relatives à la période de juin 1979 à juin 1980 semblent montrer qu'elle sera inférieure cette année au taux des années précédentes. La tendance semble être à l'émigration de l'Alberta à la Colombie-Britannique plutôt que le contraire parce que l'économie de cette province est également très forte.

Par conséquent, si l'Alberta continue d'accueillir quelque 30 000 personnes par année des autres provinces, ceci représente une part décroissante de l'augmentation de l'effectif de main-d'œuvre, si le nombre absolu de personnes immigrant des autres provinces n'augmente pas.

Je pense que les effets secondaires de la croissance rapide en Alberta mettent un frein aux augmentations du mouvement de Canadiens vers cette province. Les salaires sont très élevés, mais le coût de la vie l'est également. Le logement est très dispendieux dans cette province. La demande en main-d'œuvre est surtout axée sur la main-d'œuvre hautement spécialisée. Il semble y avoir une offre suffisante en main-d'œuvre non spécialisée, sauf dans certaines des industries du secteur des services qui n'offrent pas des salaires très élevés. La demande est surtout pour des ingénieurs, des informaticiens, des comptables et ainsi de suite et il y en a peut-être suffisamment déjà en Alberta.

**Le sénateur Murray:** C'est tout pour le moment, merci.

**Le sénateur Lewis:** Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre, si les provinces imposaient des restrictions artificielles, cela pourrait-il avoir une incidence sur cette situation?

**M. Gusen:** Oui, c'est possible. Certaines des restrictions imposées par les associations professionnelles en ce qui concerne l'octroi de permis dans les provinces sont assouplies à mesure que la demande pour de tels services croît. Je doute fort que, dans le cas de l'Alberta, ces permis ou restrictions professionnelles empêchent qui que ce soit d'y immigrer.

Je pense que la restriction de la mobilité de la main-d'œuvre présente un danger surtout dans le cas des mouvements de main-d'œuvre aux frontières, de provinces voisines en réponse aux fluctuations annuelles de la conjoncture.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble que vous ou un des autres témoins avez mentionné que les provinces érigent des barrières entre elles, et c'est ce à quoi je pensais. Je pensais à l'incidence certaine qu'elles auraient sur la main-d'œuvre.



[Text]

thinking of the effect that would have as applied to the labour force. It would have an effect.

**Dr. Gusen:** I would agree with that, but I don't think it applies in the case of either the Alberta government or the professional associations or labour unions or whatever in Alberta, because the demand for labour is so great there.

**Senator Lewis:** That may be true at the moment, but I am thinking of retaliation, if one province puts these restrictions on.

**Dr. Gusen:** The potential is there, yes.

**Senator Lewis:** You spoke earlier about productivity. I take it that was across Canada generally. Have you any figures on the breakdown by region or province?

**Dr. Gusen:** Yes, we have. I have been working on that quite recently, so the figures should be fresh in my mind. The general pattern of very much slower productivity growth, or in fact declines in productivity after 1973 that Dr. Maxwell mentioned at the national level, recur in every province, but to differing extents. The province that has shown the greatest slowdown in productivity, strangely enough, is Alberta. That is production in Alberta measured in physical terms. In volume terms it has been restricted since 1973 by the fact that conventional crude oil, one of the big outputs of Alberta, has been tapering off. The labour going into producing that oil has been increasing at the same time, because, rather than just having pumps running by themselves pumping oil out of the ground, after 1973 there were crews, seismic crews and drilling crews, going all round Alberta looking for more oil. So the labour input to the calculation of productivity has been increasing since 1973, while the output, the number of barrels of oil, has been going down. That is what has hurt Alberta's productivity.

**The Chairman:** That alone?

**Dr. Gusen:** Yes, that is really the big factor.

**The Chairman:** Can you give us some data on that?

**Dr. Gusen:** I haven't any with me at the moment.

**The Chairman:** I realize that, but can you send us some data on that?

**Dr. Gusen:** Yes.

**The Chairman:** Would you have drawn any other conclusions in other regions of Canada as to why productivity has dropped, or, indeed, why productivity is lower in one region than in another?

**Dr. Gusen:** Well, one conclusion I drew was that the data at the regional level are very sparse and untrustworthy. Using one measure of how many people there are employed in the different provinces, I drew a conclusion that productivity had slowed down substantially in New Brunswick from before 1973 to after 1973. When I turned to using another measure of the number of people employed, the opposite conclusion was reached, that productivity growth had speeded up after 1973.

[Traduction]

**M. Gusen:** Je suis d'accord, mais je ne crois pas que cela s'applique au gouvernement de l'Alberta, aux associations professionnelles ou aux syndicats ouvriers de cette province, car la demande en main-d'œuvre est encore très forte là-bas.

**Le sénateur Lewis:** C'est peut-être vrai à l'heure actuelle, mais je pense aux représailles, si une province décide d'imposer ce genre de restriction.

**M. Gusen:** Le potentiel existe, c'est un fait.

**Le sénateur Lewis:** Vous avez parlé plus tôt de productivité. Je pense que vous parliez du Canada en général. Avez-vous les données par région ou par province?

**M. Gusen:** Oui, nous les avons. J'y ai travaillé tout dernièrement et je les ai encore en tête. La tendance générale vers une croissance beaucoup moins rapide de la productivité ou en fait, les déclin de productivité après 1973 à l'échelle nationale dont a parlé M. Maxwell, s'est manifesté dans chaque province, mais à des degrés différents. La province qui a enregistré le plus grand ralentissement de la productivité est, assez étonnement, l'Alberta. C'est parce que la production en Alberta est mesurée en termes physiques. Elle baisse depuis 1973 parce que la production de pétrole brut conventionnel, dont le volume a toujours été très important en Alberta, a commencé à diminuer. Depuis 1973, la main-d'œuvre servant à produire ce pétrole augmenté, car plutôt que de se contenter de laisser les pompes sortir le pétrole de la terre par elles-mêmes, on a mis sur pied des équipes d'experts en séisme et des équipes de forage qui voyagent dans toute l'Alberta à la recherche de pétrole. Par conséquent, les données relatives à la main-d'œuvre qui rentrent dans le calcul de la productivité ont augmenté depuis 1973 tandis que la production, c'est-à-dire le nombre de barils de pétrole, a diminué. C'est ce qui a fait diminué la productivité globale de l'Alberta.

**Le président:** Seulement ce facteur?

**M. Gusen:** Oui, c'est un facteur très important.

**Le président:** Pouvez-vous nous donner des détails là-dessus?

**M. Gusen:** Je ne les ai pas à la portée de la main.

**Le président:** Je le comprends bien, pouvez-vous nous les envoyer?

**M. Gusen:** Certainement.

**Le président:** Pourrait-on tirer des conclusions différentes à l'égard des autres régions du Canada pour expliquer leur baisse de productivité ou bien, la productivité est-elle vraiment plus faible dans certaines régions?

**M. Gusen:** Eh bien, l'une des conclusions que j'ai tirées est le fait que les données à l'échelle régionale sont très rares et peu fiables. En utilisant comme mesure le nombre de travailleurs dans les diverses provinces, j'ai conclu que la productivité avait diminué considérablement au Nouveau-Brunswick après 1973 comparativement à avant 1973. Mais en utilisant une autre mesure du nombre de travailleurs, il est possible d'arriver à la conclusion contraire, c'est-à-dire, que la productivité a



[Text]

So that does not go very far in explaining why productivity has slowed down worldwide, and why it has shown up in Canada and in all of the regions of Canada. But it does, perhaps, put up a caution signal that anything you read has a standard error attached to it. It is true, plus or minus a certain amount.

**The Chairman:** Any material you have in respect of what you have looked at there would be most useful to us, if you could send it along. We will not define exactly what it is we want. We will leave that up to you. It would be a great help to us.

**Dr. Gusen:** Fine. One of the suggested reasons for the productivity slowdown after 1973 is the great acceleration in the price of energy, of all forms of energy. When energy becomes more expensive, firms use their machinery less and use their labour more to try to produce the same output.

I have looked at the impact of energy prices, at the differential impact across the different parts of the country. I have looked at that to some extent and it does not seem to be a very powerful explanation.

**The Chairman:** It does not?

**Dr. Gusen:** No.

**The Chairman:** The sort of concept that we are becoming more labour-intensive as a result of these increased energy prices, does not, in your opinion, explain it?

**Dr. Gusen:** It does not explain the regional differences, no.

**The Chairman:** How about the national?

**Dr. Gusen:** The evidence seems to be mixed there. Some studies say that it has an effect; other studies say it doesn't have an effect.

**Senator Leblanc:** You mentioned that the data available in the various provinces is not accurate enough to establish the rate of productivity increase or decline.

**Dr. Gusen:** You can draw some conclusions, but you should not be too explicit about what a particular set of numbers means.

**Senator Leblanc:** When the Premier of Quebec says that productivity has increased in Quebec, what data is he using?

**The Chairman:** He is using the set of figures that shows that it does, and Mr. Ryan is using the other set of figures.

**Senator Leblanc:** How can the ministers of Finance from the provinces establish a proper budget if they do not have accurate data?

**Dr. Gusen:** The safe statement might be to say that the data becomes more reliable the larger the province. So for Ontario and Quebec, the statistics tell the same story, no matter which set of statistics you turn to, more or less. The problem arises

[Traduction]

beaucoup augmenté après 1973. Alors ce n'est pas un très bon moyen d'expliquer pourquoi la productivité a diminué partout dans le monde, pourquoi les répercussions se sont faites sentir au Canada et dans toutes les régions du Canada. Mais cela nous montre peut-être la nécessité de faire preuve de beaucoup de circonspection en lisant ces chiffres, car ils contiennent un facteur d'erreur. Ils sont exacts, à quelques nombres près.

**Le président:** Nous vous saurions gré de nous faire parvenir tous les documents que vous possédez sur le sujet, car je suis persuadé qu'ils pourraient nous être utiles. Nous n'avons pas l'intention de vous dire exactement ce que nous voulons, nous laissons cela à votre discrétion. Mais cette documentation nous serait fort utile.

**M. Gusen:** Très bien. Une des raisons qui a été avancée pour expliquer le ralentissement de la productivité après 1973 a été l'augmentation rapide du prix de l'énergie, de toute forme d'énergie. Lorsque l'énergie devient plus coûteuse, les entreprises utilisent beaucoup moins leur machinerie et beaucoup plus la main-d'œuvre pour produire le même rendement.

J'ai examiné l'incidence des prix de l'énergie et la différence au niveau de l'incidence dans les diverses régions du pays, mais il ne me semble pas que cette explication soit valable.

**Le président:** Non?

**M. Gusen:** Non.

**Le président:** Vous ne croyez pas que cette théorie qui veut que la concentration en main-d'œuvre augmente à la suite d'une hausse des prix de l'énergie soit une explication valable?

**M. Gusen:** Elle n'explique pas les différences au niveau des régions.

**Le président:** Et à l'échelle nationale?

**M. Gusen:** Les opinions varient à cet égard. Certaines études montrent qu'il y a une incidence, mais d'autres le nient.

**Le sénateur Leblanc:** Vous avez dit que les données disponibles à l'égard des diverses provinces ne sont pas suffisamment exactes pour établir le taux d'augmentation ou de réduction de la productivité.

**M. Gusen:** Vous pouvez toujours tirer des conclusions, mais vous ne devriez pas être trop explicite quant à la signification d'un ensemble de chiffres donnés.

**Le sénateur Leblanc:** Sur quelles données le Premier ministre du Québec se fonde-t-il pour déclarer que la productivité a augmenté dans cette province?

**Le président:** Il se sert des données qui montrent qu'elle a augmenté tandis que M. Ryan utilise des données qui prouvent le contraire.

**Le sénateur Leblanc:** Comment les ministres des finances provinciaux peuvent-ils élaborer un budget valable s'ils ne disposent pas de données exactes?

**M. Gusen:** Je pense qu'on peut affirmer que plus la province est importante plus les données sont fiables. Ainsi, dans le cas de l'Ontario et du Québec, les statistiques mènent aux mêmes conclusions, sans égard aux statistiques consultées. Il y a un



[Text]

when you deal with the smaller provinces. The less data available, the less reliable it will be.

**Senator Leblanc:** I see that in your press release this morning you mention that the economy of Quebec will experience a decline of 0.4 per cent this year. Apparently you are not working under the same assumptions the Premier of Quebec is working under?

**Dr. Gusen:** From our contact with the Quebec government they share, in general terms, what we think is going to happen to their economy this year and next year. That was the case the last time I checked with them.

**Senator Lewis:** You mentioned the cost of energy. I presume you are speaking principally about the cost of oil?

**Dr. Maxwell:** I think we are looking at all levels of energy. Oil is the most visible.

**Senator Lewis:** When you say "cost," you are referring principally to world costs?

**Dr. Maxwell:** What we implicitly are saying is that energy prices are rising faster than the others.

**Senator Lewis:** Relatively speaking?

**Mr. Maxwell:** Yes, relatively speaking. In other words, the incentive for the manufacturer—coming back to an earlier question—is to economize on the use of energy. That is his major cost saving. As a result, given a fixed number of people applied to a process, one might get less output if they switch production processes around to economize on energy.

**Senator Lewis:** It is a numbers game.

**Dr. Maxwell:** It depends how the entrepreneur reacts to higher energy costs and whether he can switch his production processes around. You cannot get it on all sides at once. To give on one side you have to take on the other side.

**The Chairman:** I would like to ask a supplementary question on that. Under the present budget we have 43 per cent going to the provinces and 24 per cent going to the federal government. In effect, petroleum products have become like liquor: the amount of tax is now the preponderant factor. Rightly or wrongly, the government argues that in doing that they have established a set of netbacks to the producers that are normally found in oil, gas, oil sands, residual, and what they call Canada lands production. For those, they are established a series of different prices or netbacks to the producers.

If—and this is a large assumption—those netbacks are sufficient to induce the producers to explore for and find new resources, what would be the effect of a policy to consciously keep the price of energy significantly lower than world prices? I am taking into account the conservation problem, but just setting that aside for the moment and looking at the comparative advantage that Canada would derive from that, could you comment on that?

[Traduction]

problème dans le cas des provinces moins importantes. Moins l'on dispose de données, moins elles sont fiables.

**Le sénateur Leblanc:** Je constate que vous mentionnez dans votre communiqué de ce matin que l'économie du Québec devrait enregistrer un déclin de 0,4 p. 100 cette année. Vous ne travaillez donc pas à partir des mêmes hypothèses que le Premier ministre du Québec.

**M. Gusen:** D'après nos contacts avec le gouvernement du Québec, il semblerait, en règle générale, qu'il partage notre avis sur l'orientation que prendra leur économie cette année et l'année prochaine. Enfin, c'est que l'on semblait croire la dernière fois que nous en avons discuté.

**Le sénateur Lewis:** Vous avez parlé du coût de l'énergie. Je suppose que vous parlez surtout du coût du pétrole?

**M. Maxwell:** Nous examinons toutes les formes d'énergie, mais le pétrole est manifestement la forme la plus visée.

**Le sénateur Lewis:** Lorsque vous parlez de «coût» parlez-vous surtout en termes de coût mondial?

**M. Maxwell:** Nous sous-entendons que les prix de l'énergie augmentent plus rapidement que les autres.

**Le sénateur Lewis:** Toutes proportions gardées?

**M. Maxwell:** Oui, toutes proportions gardées. En d'autres termes, les fabricants sont encouragés pour revenir à une question déjà soulevée plutôt à économiser l'énergie. C'est l'aspect sur lequel ils peuvent économiser le plus. Par conséquent en égard à un nombre fixe d'employés nécessaires à un processus quelconque, la production peut diminuer si le processus de production est transformé pour réaliser des économies d'énergie.

**Le sénateur Lewis:** C'est une question de chiffres.

**M. Maxwell:** Tout dépend de la façon dont l'entrepreneur réagit face aux coûts plus élevés de l'énergie et s'il peut ou non transformer son processus de production. On ne peut pas jouer sur tous les côtés en même temps. En effet, il faut prendre quelque part pour pouvoir donner ailleurs.

**Le président:** J'aimerais poser une question supplémentaire. Dans le cadre du budget actuel, 43% sont destinés aux provinces et 24% au fédéral. En fait, les produits du pétrole sont maintenant considérés comme l'alcool: le montant de la taxe est devenu le facteur principal. A tort ou à raison, le gouvernement prétend que, ce faisant, il assure aux producteurs le genre de revenu qui découle habituellement de produits comme le pétrole, le gaz, les sables bitumineux enfin tout ce qui s'appelle production terrestre au Canada. Dans leur cas, on établit un régime de prix ou de revenus différents pour le producteur.

Si—(et c'est une grande hypothèse)—ces revenus sont suffisants pour encourager les producteurs à chercher et à trouver de nouvelles sources, quel effet aurait une politique visant à conserver le prix de l'énergie à un niveau passablement inférieur au prix mondial? Je n'oublie pas le problème de l'économie de l'énergie, mais en le laissant de côté un instant et en examinant les avantages que le Canada en tirerait, nous aimerions avoir votre opinion à ce sujet.



[Text]

I understand there has been an enormous boom in the plastics industry in Canada related directly to the fact that they can buy their energy, which is a high percentage of their costs, at an advantageous price in Canada. This enables them to make their plastic products cheaper and helps them invade the American market, aided, of course, by the exchange rate on the Canadian dollar. Nonetheless, with those two factors, we are successfully invading the United States market, whereas we were unable to do that in the past.

**Mr. Maxwell:** I do not think you can set aside the conservation issue. You cannot have your cake and eat it too. If there were no conservation problem and we would get an energy balance at a price lower—

**The Chairman:** Let me interject and say, if we went after conservation in relative terms. In other words, a price level that is not so low that we induce consumption, but one not so high that we cut it off. Since the concept of higher prices is to reduce consumption and allow for new exploration, which has been now cut off by the government taking 67 per cent—

**Dr. Maxwell:** Assuring that energy supply and demand balances at some price lower than world prices, there would be certain advantages—

**The Chairman:** Not balance, because the concept of a balance would be the governments taking a reasonable amount of revenue.

**Dr. Maxwell:** I meant energy demand equal to energy supply so that there is no imbalance in the energy sector. Assuming you can get that at some price lower than the world price, then there would be certain comparative advantages to people using that energy. If one looks at the cost structure of the manufacturing sector, leaving out those people in the petrochemical industry, energy costs are perhaps in the region of 5 per cent of total costs. So, the benefits would really be concentrated only in the petroleum use and not in the manufacturing sense, generally. So, there are certain benefits zeroed in to people using petroleum feed stocks.

**The Chairman:** Take, as an example, the transportation element. In your brief you say one of the most important constriction on development in Canada is transportation. I would think that petroleum products play a fairly large role in that area.

**Dr. Maxwell:** On the cost of transportation, yes. The petrochemical industry, for example, is the main recipient of the benefits, but there would be a cost on the other side. A lot of major innovation has taken place as a result of natural resource scarcities or as result of wars. I think what we are going through now is a big shift in the relative prices, which will encourage a lot of innovation—innovation in terms of developing alternative sources of energy and developing techniques of conservation. In other words, we might have microprocessors adjusting furnaces in relation to the amount of sun

[Traduction]

Si je comprends bien, l'industrie des plastiques au Canada connaît un très grand essor qui est directement attribuable au fait qu'elle peut acheter l'énergie, qui constitue un pourcentage très élevé des coûts de cette industrie, à un prix favorable au Canada. Cela lui permet de fabriquer ses produits à un prix très inférieur et de pénétrer le marché américain, le taux de change du dollar canadien étant évidemment un autre avantage. Néanmoins, tenant compte de ces deux facteurs, nous pénétrons avec beaucoup de succès le marché américain, ce que nous étions incapables de faire par le passé.

**M. Maxwell:** Je pense qu'on ne peut pas laisser le problème de l'économie de côté. On ne peut pas avoir le drap et l'argent. S'il n'y avait pas de problème d'économie d'énergie, nous pourrions obtenir un équilibre énergétique à un prix inférieur...

**Le président:** Je vous interromps ici pour ajouter que nous devrions considérer l'aspect de l'économie en termes relatifs. En effet, nous pourrions maintenir le prix à un niveau assez faible sans pour cela encourager la consommation et à un niveau qui ne serait cependant pas trop élevé pour en empêcher l'utilisation. Puisque le but des prix élevés est de réduire la consommation et d'encourager l'exploration de nouvelles sources et que le gouvernement y met un frein en prenant 67%...

**M. Maxwell:** Si l'offre et la demande en matière de l'énergie s'équilibraient à un prix inférieur aux prix mondiaux, il y aurait des avantages certains...

**Le président:** Ce n'est pas une question d'équilibre parce que cela reviendrait alors à dire que les gouvernements tireraient un montant raisonnable de revenus.

**M. Maxwell:** Je voulais dire, si la demande en matière d'énergie équivalait à l'offre de sorte qu'il n'y aurait pas de déséquilibre dans le secteur de l'énergie. Mettons que nous pourrions obtenir cela à un prix inférieur au prix mondial, il en découlerait des avantages certains pour les consommateurs d'énergie. Si l'on examine la structure de coût du secteur manufacturier, en laissant de côté l'industrie pétro-chimique, les frais de l'énergie représentant environ 5 p. 100 de son coût total. Ainsi, les avantages se concentreraient seulement sur l'utilisation du pétrole et non sur la fabrication elle-même. Par conséquent, il y aurait des avantages certains pour les consommateurs de charges d'alimentation de pétrole.

**Le président:** Prenons par exemple l'aspect du transport. Dans votre mémoire, vous dites que l'un des plus grand obstacles à l'expansion au Canada est le transport. Je crois que les produits du pétrole jouent un rôle assez important dans ce domaine.

**M. Maxwell:** Pour ce qui est du coût du transport, bien entendu. L'industrie pétro-chimique, par exemple, est le principal bénéficiaire, mais il y a également des coûts pour l'autre partie. De nombreuses innovations importantes ont vu le jour à la suite de la rareté des ressources naturelles ou de guerres. Je crois que nous assistons à un changement important dans les prix relatifs, ce qui favorisera grandement les innovations, en termes de développement d'énergies de remplacement et de techniques de conservation. Autrement dit, nous pourrions avoir des microprocesseurs réglant les chaudières en fonction



[Text]

coming on your house and as the natural heat of bodies, lights, and so on, require it. The same applies to automobiles. That type of technology is coming about because of higher energy prices.

If the Canadian economy is shielded from higher energy prices without any alternative means of subsidizing or enhancing research and development in this area, we will miss out on this whole new series of technology that is being developed. That is the cost on the other side of it.

**The Chairman:** I see that as an answer, and it is a very good answer. I simply raise the point that, in the first place, world energy prices are not the result of normal economic forces; they are the result of the work of a cartel. Additionally, the bulk of the returns from those prices are not going back into production, but into consumption in the producing countries.

If we were concerned, for example, about the ability to discover additional sources, we could, just with the stroke of a pen between the two governments, increase the netbacks of the oil companies to the point where this would be the most attractive country in the world in which to explore.

So, I would agree with you if normal economic forces were at work; but they are not. What we have at work in this connection are the forces of governments and cartels. Given that, why not have a conscious policy of lower prices—not one that so lowers the price that we would not even think of conservation, but one that does tend to make us more competitive?

**Dr. Maxwell:** Again, Mr. Chairman, the fact is that the rest of the world is facing OPEC prices, and Canada is part of the world. The rest of the world is responding in terms of this technological innovation to these higher prices. Canada is living under a different price regime, and while it may more truly reflect the cost of Canadian supply and provide an advantage in terms of international trade in those commodities which are essentially petrochemical or transportation intensive, we are falling behind technologically. Unless we can somehow funnel money back into R&D in terms of energy conservation and new energy techniques, that is going to be a real cost. Whether the cost of not being at world prices in terms of technological innovation is less than the benefits of not being on world prices in terms of competitive advantage, I cannot say. I do not think anybody can you give you a dollars and cents number. I merely point out, as economists are prone to do, that there is no such thing as a free lunch.

**The Chairman:** But the interesting part of it, from an economist's point of view, is that the fact that there is no free lunch does not relate to the fact that by lowering that price less goes back to the producer, less goes back to the government. It is largely for consumption purposes. That is the fascinating part of it. In an environment where you are predicting an 11 per cent inflation rate—

**Dr. Maxwell:** And that might be a conservative estimate.

**The Chairman:** ... the diversion of part of that price to consumption is not a good thing.

[Traduction]

de la réverbération du soleil et en fonction, également, de la chaleur dégagée par les corps, les lumières etc. Il en va de même pur les automobiles. Ce genre de technologie voit le jour en raison du coût élevé de l'énergie.

Si le Canada se protège contre les prix élevés de l'énergie sans pour autant trouver d'autres moyens de financer ou d'accélérer la recherche et le développement dans ce domaine, nous passerons à côté de toute cette nouvelle technologie en voie de développement. C'est là l'autre côté de la médaille.

**Le président:** Je trouve votre réponse très valable. Je tenais tout simplement à mentionner que les prix mondiaux de l'énergie ne sont pas le fait de forces économiques normales, mais bien des activités d'un cartel. En outre, les gains réalisés ne sont pas réinvestis dans les secteurs de la production, mais bien dans celui de la consommation des pays producteurs.

Si nous nous interrogeons par exemple sur la possibilité de découvrir des sources nouvelles, nous pourrions d'un seul coup de crayon, de concert avec les autres paliers de gouvernement, augmenter les profits nets des sociétés pétrolières à un point tel que le pays serait le plus profitable à explorer.

Je serais donc d'accord avec vous si seules des forces économiques étaient en jeu, mais tel n'est pas le cas. Il faut également compter les gouvernements et les cartels. Étant donné la situation, pourquoi n'adopterions-nous pas une politique de bas prix, non pas une politique en vertu de laquelle les prix seraient si peu élevés que nous ne penserions même pas à la conservation, mais une politique qui rendrait le pays plus concurrentiel.

**M. Maxwell:** Le fait est, monsieur le président, que les autres pays doivent faire face aux prix de l'OPEP, et que le Canada se trouve parmi eux. Face à l'augmentation des prix, les autres pays tentent de trouver des technologies nouvelles. Le Canada fonctionne en vertu d'un régime différent de prix qui, bien qu'il reflète de façon plus juste le coût des approvisionnements canadiens et offre des avantages dans le cadre du commerce international des biens essentiellement pétrochimiques ou axés sur le transport, nous fait prendre du recul sur le plan technologique. A moins que nous ne puissions réinvestir dans la recherche et le développement en termes de conservation de l'énergie et d'énergies de remplacement, nous nous retrouverons perdants. Je ne saurais dire si les avantages qu'il y a à ne pas suivre les prix mondiaux en termes de concurrence sont supérieurs à ce qu'il nous en coûte sur le plan des innovations technologiques. Je crois que personne ne peut avancer de chiffres précis. Je ne fais que souligner, comme les économistes aiment le faire, qu'on n'a rien pour rien.

**Le président:** Mais il est intéressant de noter que du point de vue d'un économiste, une telle réalité n'a rien à voir avec le fait qu'une baisse de prix entraîne une baisse de revenus pour le producteur et pour le gouvernement. Il s'agit avant tout de consommation. C'est là l'aspect fascinant de la chose. Lorsque vous prévoyez un taux d'inflation de 11%—

**M. Maxwell:** Et c'est là une estimation conservatrice.

**Le président:** ... l'attribution d'une partie de ce prix à la consommation n'est pas une bonne chose.



[Text]

**Dr. Maxwell:** I think the main beneficiary of any of the energy policies I have seen in Canada is the consumer, compared to what we would have to pay for oil and energy if we were paying world prices.

**The Chairman:** A good point.

**Senator Doody:** The economy of the Atlantic provinces has been touched on. Do you see any future for the Atlantic region? I am thinking in terms of the obvious contradiction of the suggestion we heard from the minister for DREE a few days ago and the ideas that are contained in your submission. Is there a future in Atlantic Canada, or do you see more migration into the central and western parts of the country? Or does your forecasting get involved in that sort of thing?

**Dr. Gusen:** As Dr. Nininger pointed out at the beginning of our presentation, we are at present only short-term forecasting—in other words, looking about a year ahead; but we do think about these longer term issues of development in different parts of the country.

There are a good many pitfalls in higher energy prices for the Atlantic provinces because they are so dependent on oil; but there are also a good many opportunities being opened up in that region because of the untapped energy resources—hydro-electric power in New Brunswick and Labrador and coal in Nova Scotia. As far as Prince Edward Island is concerned, I am afraid I cannot see the same opportunities for the future.

One phenomenon that really gets an economy moving is a big investment boom—a big business spending boom or government spending boom. That sort of thing puts a lot of people to work, puts income into their pockets, which they then turn around and spend, and the economy benefits multiple times through the re-spending of that income within the economy.

We have some large investment projects being proposed now for the Atlantic region—the development of the lower Churchill Falls hydro potential and the conversion of oil-fired electrical generator plants to coal-fired.

**Senator Doody:** The capital-intensive projects we have had in the Atlantic region in the past did tend to stimulate the economy for the period of construction, but their history beyond that has not been all that good in terms of beneficial economic impacts, or even in terms of their being a base for the economy. I am thinking of the Upper Churchill project, for example, which was one of the largest engineering projects in Canada at the time. There were other industrial efforts involving a lot of money throughout Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland, all of which seem to have come to naught.

But there is another stumbling block or hidden trap in the Atlantic provinces that is always a concern, and that is the exchange rate. I do not know what the figures are, but it seems to me that the exchange rate is one of the biggest things that the economy in Atlantic Canada has going for it now in terms of the export trade, and it is primarily an export area, with fish and pulp and paper being moved into the United States and, in the case of Newfoundland, into New York.

[Traduction]

**M. Maxwell:** Je crois que le principal bénéficiaire de toutes les politiques énergétiques adoptées au Canada a été le consommateur si l'on pense à ce qu'il lui en coûterait s'il devait payer le prix mondial du pétrole et de l'énergie.

**Le président:** C'est là un point intéressant.

**Le sénateur Doody:** Nous n'avons pas encore parlé de l'économie des provinces de l'Atlantique. Quel avenir entrevoiez-vous pour elles? Je me réfère à la contradiction apparente entre la proposition qui a été mise de l'avant il y a quelques jours par le ministre du M.E.E.R. et les observations contenues dans votre mémoire. L'avenir existe-t-il pour l'Atlantique ou croyez-vous que les gens continueront à émigrer vers le centre et l'Ouest du pays? Avez-vous établi des prévisions en ce sens?

**M. Gusen:** Comme monsieur Nininger l'a mentionné plus tôt, nous n'établissons à l'heure actuelle que des prévisions à court terme, c'est-à-dire sur une période d'un an environ, mais nous nous intéressons quand même aux questions touchant le développement à long terme des différentes régions du pays.

Une hausse des prix de l'énergie présente de nombreux pièges pour les provinces de l'Atlantique, principalement parce qu'elles dépendent si largement du pétrole. Cependant, de nombreuses possibilités s'offrent à cette région en raison des ressources énergétiques non développées: énergie hydro-électrique au Labrador et charbon en Nouvelle-Écosse. Je crains toutefois que l'avenir ne réserve pas le même sort à l'Ile-du-Prince-Édouard.

Il est un phénomène qui relance vraiment l'économie, et c'est un investissement massif de la part du secteur des affaires ou du gouvernement. Ce genre d'initiative permet à de nombreuses personnes de se trouver un emploi et de tirer des revenus qu'elles réinvestissent dans l'économie qui profite ainsi à maintes reprises d'un support de fonds.

Des projets importants d'investissement ont été mis de l'avant pour la région de l'Atlantique: l'aménagement hydro-électrique des chutes du cours inférieur du fleuve Churchill et la conversion au charbon des stations génératrices d'énergie électrique actuellement alimentées au pétrole.

**Le sénateur Doody:** Les projets de capital mis en œuvre par le passé dans la région de l'Atlantique ont eu tendance à stimuler l'économie pendant la période de construction, mais n'ont guère contribué à la relance de l'économie. Je pense par exemple au projet du cours supérieur du fleuve Churchill qui était à l'époque l'un des projets de génie les plus importants au Canada. Il y a eu également d'autres projets industriels comportant l'investissement de sommes importantes en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve, qui presque tous n'ont abouti à rien.

Mais il y a un autre piège ou pierre d'achoppement caché dans le cas des provinces de l'Atlantique et qui pose toujours un problème: le taux du change. Je ne connais pas les chiffres exacts, mais il me semble que le taux du change est l'un des plus gros problèmes auquel est soumise l'économie de l'Atlantique pour ce qui est des exportations, car la plus grande partie du poisson et des pâtes et papiers est acheminée vers les États-Unis et, dans le cas de Terre-Neuve, vers New York.



[Text]

I would suspect that a lot of these companies now are making more money on the foreign exchange than they are on the production of the newsprint or the production of fish. I know that is a fact in the case of several of them, and I suspect it is true for all of them.

There is really no way of cushioning these industries from a reversing of that situation. If the Canadian dollar strengthens, these people are going to get an awful smack in the pocket-book. It is a terrible thing to say that the economy of a substantial part of the country is based upon the weakness of the country's currency—or is it a bad thing?

**Dr. Maxwell:** The weakness, to my mind, seems to imply that a dollar is a dollar, or in comparison to that—

**Senator Doody:** That has always been the conception among the less learned.

**Dr. Maxwell:** I think what you are really asking is whether the exchange rate really reflects what I call the economic fundamentals—in other words, the relative labour cost, the relative cost of production.

I think at present the dollar is at a reasonable value, given the relative costs. In other words, Canadian industry is now as competitive, in terms of relative costs, as it was in 1971. So you went through a bad period in the mid-1970s. You had accelerating labour costs plus an appreciation of the dollar and both of those put you totally offside compared to our major trading partners, mainly the United States. You are now back on side again. Again compared to 1971, comparing to some more normal level, you are back where you should be.

**Senator Doody:** When you talk about relative labour costs you are saying the cost of producing a product is higher in Canada than it is in the United States, Europe or Japan?

**Dr. Maxwell:** What you are really saying is that compared to 1971 the growth rate of labour costs in Canada and the United States—the U.S. labour costs went like this and the Canadian labour costs went like this. They have now come back down again. So you are looking relatively to where you used to be.

**Senator Doody:** So Canadian labour costs and U.S. labour costs are much closer together?

**Dr. Maxwell:** Back where they were in 1970.

**Senator Doody:** Does that mean that the profit margin of an industry in Atlantic Canada is dependent upon the value of the dollar?

**Dr. Maxwell:** For any trading operation, yes.

**Senator Doody:** Because it is hard to think of our population eating all that fish or consuming all that newsprint.

**Dr. Maxwell:** Exactly. The same holds true for British Columbia with pulp and paper exports. You can see a 1-to-1

[Traduction]

J'irais jusqu'à dire qu'un grand nombre d'entreprises réalisent plus de profits grâce au change qu'à la production de papier journal ou qu'à la prise de poissons. Je sais que c'est le cas pour plusieurs d'entre elles et ce l'est peut-être pour toutes.

Il n'existe aucun moyen de protéger ces industries contre un renversement de la situation. Si le dollar canadien se raffermi, leur portefeuille en prendra un coup. Il est terrible de penser que l'économie d'une bonne partie du pays est fondée sur la faiblesse de la monnaie, ou est-ce vraiment mauvais?

**M. Maxwell:** La faiblesse consiste, à mon avis, à considérer qu'un dollar est un dollar ou en comparaison...

**Le sénateur Doody:** Cela a toujours été la conception des moins bien renseignés.

**M. Maxwell:** Je crois que vous vous demandez en fait si le taux du change reflète vraiment ce que j'appelle les principes économiques de base, en d'autres termes, le coût relatif de la main-d'œuvre et de la production.

Je crois que, à l'heure actuelle, le dollar a une valeur raisonnable étant donné les coûts relatifs. Autrement dit, l'industrie canadienne est aussi concurrentielle à l'heure actuelle en termes de coûts relatifs qu'elle ne l'était en 1971. La situation n'était guère brillante vers le milieu des années 70. Le coût de la main-d'œuvre, de même que le dollar, étaient à la hausse de sorte que l'équilibre a été rompu avec nos principaux partenaires commerciaux, principalement les États-Unis. L'équilibre a aujourd'hui été rétabli. Nous nous retrouvons donc, comparativement à 1971 qui a été une année assez normale, dans la position où nous devrions être.

**Le sénateur Doody:** Lorsque vous parlez de coût relatif de la main-d'œuvre, entendez-vous par là que le coût de production est plus élevé au Canada qu'il ne l'est aux États-Unis, en Europe ou au Japon?

**M. Maxwell:** Je dirais que, après 1971, le taux d'augmentation du coût de la main-d'œuvre n'a pas été le même aux États-Unis qu'au Canada. La situation s'est maintenant rétablie et est à peu près la même qu'avant.

**Le sénateur Doody:** Les coûts canadien et américain de la main-d'œuvre sont donc davantage comparables aujourd'hui?

**M. Maxwell:** Ils sont les mêmes qu'en 1970.

**Le sénateur Doody:** Cela revient-il à dire que la marge de profit d'une industrie des provinces de l'Atlantique dépend de la valeur du dollar?

**M. Maxwell:** Pour n'importe quelle entreprise de commerce, oui.

**Le sénateur Doody:** Parce qu'il est difficile d'imaginer que notre population pourrait manger tout ce poisson et utiliser tout ce papier journal.

**M. Maxwell:** Exactement. La même situation vaut pour les exportations de pâtes et papiers de la Colombie-Britannique. Il



[Text]

correspondence between Company X profits and the exchange rate.

**The Chairman:** On page 7 you say:

Canada enjoys a competitive advantage in the production of manufactured goods that has not been fully exploited to date, arising from comparatively modest increases in labour costs and a lower valued currency.

I wondered when I read that how reliable a policy based on those two hopes in Canada would be. I noticed there was an Alcan settlement the other day of 34 per cent over 30 months plus a COLA clause. I do not see how we can depend on modest increases in labour costs.

**Senator Doody:** But they are picking up their energy at about two or three mills.

**The Chairman:** Yes, I think it is an intransigent viewpoint from their point of view because they have said, "We have these lower energy costs and we don't really care a hell of a lot about labour costs." That sort of egregious increase is going to transmit itself presumably to the rest of B.C.'s industry.

**Dr. Nininger:** Wage rates have been creeping up over the past two or three years. They are still not real income growth because inflation has been staying ahead of wage increases, but there is some indication that wage increases over the next couple of years will grow in real terms as well as covering inflation. So that the possibility of losing some of that competitive advantage as rates go is a real one. In the manufacturing sector we were in a real bind back in 1975 and 1976 with the valuation of the dollar plus the reduction in wages as a result of the controls program which helped a lot. But we suffered the possibility of losing that competitive advantage. The other dimension you mention with respect to the Atlantic provinces has to do with the whole area of national and regional rates of pay which has to be a critical issue in this decade. With government by and large maintaining a national pay policy it certainly hurts in the Maritimes and less advantaged parts of Canada. So I think we will see a desire on the part of more organizations, especially the government, and the unions will oppose this, to go to more regional rates of pay. National pay companies, like the banks and retail, and here I am speaking of the private sector, see this dilemma of moving towards more regional rates of pay and will tend to do that. The government of Canada is a major employer across the country and it has a policy of national pay rates as well.

**Senator Murray:** The last ten or 15 years in the Atlantic provinces have produced three very bad experiences: one was the heavy water plant at Glace Bay, Cape Breton; the second was in New Brunswick, at the nuclear power facility being built at Port Lepreau; and the third was the Bricklin automobile. The experience with those three projects has been horrendous in many ways. What concerns me is that somebody might

[Traduction]

existe une corrélation des plus étroites entre les profits d'une entreprise donnée et le taux du change.

**Le président:** Vous dites en page 7 que:

«Le Canada jouit d'un avantage compétitif sur le plan de la production de biens manufacturés du fait de l'augmentation modeste, en comparaison, du coût de la main-d'œuvre, et d'une monnaie de valeur moins élevée, mais il n'en n'a pas à ce jour profité pleinement.»

Je me demande s'il serait raisonnable de fonder une politique sur ces deux espoirs. On a récemment signé à l'Alcan une convention collective prévoyant une augmentation de 34% sur 30 mois et une clause d'indexation. Je ne vois pas comment nous pourrions nous fier à une augmentation modeste des coûts de la main-d'œuvre.

**Le sénateur Doody:** Mais dans le cas de l'Alcan, il ne s'agit que de deux ou trois usines.

**Le président:** Oui. Je crois que les vues des dirigeants sont assez catégoriques car ils se sont ainsi exprimés: «L'énergie de nous coûte pas cher et nous nous soucions peu du coût de la main-d'œuvre.» Je crois que ces augmentations substantielles vont se propager aux autres industries de la Colombie-Britannique.

**M. Nininger:** Les augmentations salariales ont connu une tendance à la hausse au cours des deux ou trois dernières années. Il ne s'agit pas encore d'une augmentation réelle du revenu, car le taux d'inflation leur a été supérieur, mais tout semble indiquer qu'elles gagneront en importance en termes réels au cours des quelques prochaines années en plus de couvrir l'inflation. Il est donc possible que le Canada perde une partie de cet avantage compétitif à mesure que les taux augmenteront. Le secteur manufacturier était vraisemblablement en difficulté en 1975 et en 1976 étant donné la hausse du dollar et les réductions salariales découlant des mesures de contrôle, ce qui a grandement aidé. Mais nous avons failli perdre cet avantage compétitif. L'autre aspect que vous avez mentionné relativement aux provinces de l'Atlantique a trait aux taux nationaux et régionaux de traitement auxquels il faudrait s'attacher au cours de la prochaine décennie. La politique nationale de rétribution contrôlée en gros par le gouvernement nuit certainement aux Maritimes et aux autres régions désavantagées du Canada. Un plus grand nombre d'organismes, notamment le gouvernement, désireront en arriver à des taux de traitement plus régionaux, ce à quoi s'opposeront les syndicats. Les sociétés financières nationales, comme les banques et les détaillants, font face à ce dilemme et auront tendance, je crois, à aller dans le sens de taux régionaux de traitement. Le gouvernement du Canada est un employeur important et a également une politique touchant les taux nationaux de traitement.

**Le sénateur Murray:** Les provinces de l'Atlantique ont connu au cours des 10 ou 15 dernières années trois mauvaises expériences: l'usine d'eau lourde de Glace Bay (Cap-Breton); l'usine d'énergie nucléaire en construction à Lepreau (Nouveau-Brunswick) et l'automobile Bricklin. Ces expériences ont été horribles à bien des points de vue. Ce qui m'inquiète, c'est que quelqu'un pourrait passer en revue ces trois projets, voire



[Text]

take a look at those three and perhaps a fourth, the linerboard mill, and come to the conclusion that there is not in the governments of those provinces the competence, and there is not in the provinces themselves the entrepreneurial ability or labour force skills to enable them to cope with anything beyond the traditional economic activities of that region. Would you care to make a comment on that?

**Dr. Maxwell:** Just a brief comment. I guess that experience reflects some of the comments made on page 13. If you want to put an operation in an area where the market forces are not completely conducive to it, then you do it at a cost. But now whether moving against the market forces is then interpreted as a lack of either competence or entrepreneurial ability, I do not know. It becomes a question of perception.

**Dr. Gusen:** I think that is more true for the Bricklin and Glace Bay examples. the Point Lepreau example, the establishing of a nuclear power reactor in New Brunswick, is a good idea because there is no regional disadvantage. Shipping uranium ore in there is not expensive. It is not a transportation cost disadvantage. For what went wrong there I think we have to look at the management of the project to some degree. Ontario Hydro has had much better experiences in building reactors than New Brunswick.

**Senator Doody:** Would it be fair to say that a significant gas or oil find in one of the provinces down there would change the entire picture? Will a sufficient amount of expertise, competence and capital be attracted by resource development such as that to make a balance? Senator Murray has pointed out that without any other barriers at all there has been a psychological barrier of some sort that keeps people from central Canada from investing in the disadvantaged parts of the country, specifically the Atlantic provinces. There seems to be some sort of horror at the thought of putting up major investments in the east. That is one of the reasons that you have such regionalism down there now in terms of some of these barriers we are talking about.

For years, for decades, these provinces have had to go to the United Kingdom and to the United States to find risk capital for any of the industries down there. The pulp and paper industry, the fishing industry and the mining industries are all financed by offshore capital. Relatively little, if any, Canadian risk capital has gone into any of those industries, but there has been no barrier, that I know of, forbidding or impeding the flow of capital from central Canada into the Atlantic region or into the provinces. Or perhaps there is some reason that I am not aware of, and maybe you gentlemen could come at that.

**Dr. Maxwell:** I think you might say the "danger" of excessive oil finds off Newfoundland is that all of the resources will flow into the oil industry and you will be in the same position as Alberta.

**Senator Doody:** I can see the Government of Canada being terrified at that prospect right now.

[Traduction]

même un quatrième, l'usine de carton doublure, et en venir à la conclusion que le gouvernement de ces provinces n'a pas la compétence voulue ou qu'on ne trouve pas sur place les entrepreneurs ou la main-d'œuvre qualifiée nécessaires pour entreprendre des projets n'ayant pas trait aux activités économiques traditionnelles de la région. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Maxwell:** Un tout petit commentaire. Je crois que l'expérience reflète certaines des observations faites en page 13. Si vous voulez réaliser un projet dans une région où les forces du marché ne s'y prêtent pas, la chose n'est pas rentable. Cependant, je ne sais pas si le fait d'aller à l'encontre des forces du marché peut être interprété comme un manque de compétence ou d'esprit d'entreprise. C'est là une question de perception.

**M. Gusen:** Je crois que c'est particulièrement vrai dans le cas de la Bricklin et de Glace Bay. C'était par exemple une bonne idée d'établir une usine nucléaire à Lepreau parce qu'il n'y avait pas dans ce cas de désavantage régional. Il n'est pas coûteux d'expédier du minerai d'uranium dans cette région. Il n'y avait aucun désavantage de coût sur le plan du transport. Quant à savoir ce qui a cloché, il faut peut-être dans une certaine mesure chercher à savoir comment le projet était géré. L'Hydro-Ontario a beaucoup plus d'expérience que le Nouveau-Brunswick dans la construction de réacteurs nucléaires.

**Le sénateur Doody:** Serait-il juste de dire qu'une découverte importante de pétrole ou de gaz dans l'une de ces provinces changerait entièrement la situation? Une telle mise en valeur de ressources attirerait-elle suffisamment d'experts et de capitaux pour créer un équilibre? Le sénateur Murray a mentionné que seule une barrière psychologique empêchait les habitants du centre du Canada d'investir dans les régions désavantagées du pays, notamment dans les provinces de l'Atlantique. On semble éprouver une grande crainte à l'idée des sommes considérables dans l'Est. C'est une des raisons pour laquelle il existe actuellement un tel régionalisme dans ces provinces, en raison des obstacles dont nous avons parlé.

Durant des années, des décennies même, ces provinces ont dû s'adresser au Royaume-Uni et aux États-Unis pour obtenir des capitaux de spéculation pour toute industrie dans leurs provinces. L'industrie des pâtes et papier, les pêcheries et l'industrie minière sont toutes financées par des capitaux étrangers. Très peu, s'il y en a, de capitaux canadiens de spéculation ont été investis dans ces industries, mais il n'existe aucun obstacle, autant que je sache, interdisant ou empêchant l'afflux de capitaux des provinces centrales du Canada à la région ou aux provinces Atlantiques. Ou il existe peut-être certaines raisons que je ne connais pas, et que vous pourriez peut-être, messieurs, me les expliquer.

**M. Maxwell:** Je crois que l'on pourrait dire que le «danger» de découvertes excessives de pétrole au large de Terre-Neuve attirerait tous les capitaux dans l'industrie pétrolière et vous seriez dans la même situation que l'Alberta.

**Le sénateur Doody:** Je peux voir le gouvernement du Canada affolé actuellement devant cette perspective.



[Text]

**Dr. Maxwell:** If you want to set up a secondary manufacturing sector in Alberta at present, you will face real competition for resources, because all of the resources are naturally drawn towards the oil sector. Under that assumption, the tremendous exploitation of offshore oil does not automatically guarantee a separate manufacturing sector, or even guarantee the success of a manufacturing sector. If anything, it can make it more difficult.

**Senator Doody:** I am aware of that, and I am glad you mentioned it, because it strikes at the very root of the insistence of the Province of Newfoundland upon developing its own regulations to try to ease that shock you are speaking of. But that does not explain the lack of participation in the development of the economies of these provinces by the business community in Canada up to now. I don't know if there is an explanation, really.

**The Chairman:** I would like to come back to one of the points we were dealing with earlier, and that was the statement again that Canada enjoys a competitive advantage owing to lower labour costs or modest increases in labour costs and a lower valued currency. You were saying that your prediction for the inflation rate in 1981 is 11 per cent. I am interested in knowing how that relates to what you might predict would be the inflation rate in the United States.

**Dr. Maxwell:** That is the consumer price index?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Maxwell:** If you look at the consumer price index in the United States you are looking at about 10 per cent.

**The Chairman:** What would happen if you looked at the deflators?

**Dr. Maxwell:** The GNP deflators? In Canada they are a bit lower. I think they are about 10½ per cent. In the United States they are very much similar to the consumer price index.

**The Chairman:** Do you see any implications there for the exchange rate, then?

**Dr. Maxwell:** Let's put it this way: If you looked at the exchange rate as being driven by manufacturing costs, the relative costs between the two manufacturing sectors, one would expect to see a little bit of downward pressure on the exchange rate. If you looked at the exchange rate as being driven by exports of raw materials, natural gas in particular, you would find the possibility of an upward pressure. A third factor is, of course, what the status is of the Bank of Canada. Are they going to support the exchange rate or let it go where it may? The net result of all three of those is that there will be very little change. It is going to sit and bounce around roughly where it is, give or take two or three cents on the upside or the downside for a while.

What would really move the exchange rate, cause it to appreciate, would be substantial exports of natural gas. If we allowed for all the gas exports through existing pipelines,

[Traduction]

**M. Maxwell:** Si l'on veut aujourd'hui établir un secteur secondaire manufacturier en Alberta, on verra surgir une véritable concurrence pour les ressources, parce que celles-ci sont naturellement dirigées vers le secteur pétrolier. Devant cette hypothèse, l'exploitation à outrance du pétrole au large des côtes ne garanti pas automatiquement l'implantation d'un secteur manufacturier distinct, ni même le succès de ces secteurs manufacturiers. Les choses peuvent être même d'autant plus difficiles.

**Le sénateur Doody:** Je le sais, et je suis heureux de vous l'entendre dire parce qu'une telle politique est tout à faire contraire aux désirs de la province de Terre-Neuve d'établir ses propres règlements afin d'amortir le choc dont vous avez parlé. Mais cela n'explique pas le manque de participation au développement de l'économie de ces provinces de la part du monde des affaires au Canada jusqu'à maintenant. Je me demande en réalité s'il existe une explication.

**Le président:** J'aimerais revenir à un des points dont il a été question plus tôt, et il s'agit encore de la déclaration voulant que le Canada jouit d'un avantage sur le plan concurrentiel étant donné les coûts moins élevés de main-d'œuvre ou les augmentations modestes de ces coûts et la dévaluation du dollar. Vous disiez que selon vos prévisions, le taux d'inflation en 1981 serait de 11 p. 100. Je serais intéressé à savoir ce qu'il sera par rapport à vos prévisions du taux d'inflation aux États-Unis.

**M. Maxwell:** IL s'agit de l'indice des prix à la consommation?

**Le président:** Oui.

**M. Maxwell:** Si l'on regarde l'indice des prix à la consommation aux États-Unis, il se situe à environ 10 p. 100.

**Le président:** Que se produirait-il si vous regardiez les indices de déflation?

**M. Maxwell:** Les déflateurs du PNB? Au Canada, ils sont un peu plus bas. Je crois qu'ils sont aux environs de 10½ p. 100. Aux États-Unis ils sont presque les mêmes que l'indice des prix à la consommation.

**Le président:** Voyez-vous là quelque conséquence à l'égard du taux de change?

**M. Maxwell:** Disons que si l'on considère que le taux de change est établi par rapport aux coûts de fabrication, c'est-à-dire les coûts relatifs entre les deux secteurs manufacturiers, on pourrait s'attendre à voir diminuer un peu le taux de change. Par contre, si l'on considère que le taux de change est fixé par rapport aux exportations de matières premières, le gaz naturel en particulier, il y aurait possibilité d'une augmentation. Un troisième facteur relève évidemment de l'attitude de la Banque du Canada. Celle-ci appuiera-t-elle le taux de change ou le laissera-t-elle flotter? Le résultat net de ces trois hypothèses est qu'il y aura très peu de changement. Le taux de change demeurera à peu près le même, soit 2 ou 3 ¢ de plus ou de moins pendant un certain temps.

Ce qui contribuerait réellement à faire augmenter le taux de change, serait des exportations considérables de gaz naturel. Si on laissait couler tout le gaz naturel possible dans les pipe-lines



[Text]

existing deliverability contracts, plus the prebuild, allowed full passthrough for the prebuild, coupled that with some substantial financing requirements for oil sands projects and the Alaska Highway Natural Gas Line, then you could see some upward pressure coming on the exchange rate.

**The Chairman:** Offset by a downward pressure when we buy up all those oil companies.

**Dr. Maxwell:** Yes.

**The Chairman:** I know you did not see much hope for fiscal policy in Canada. You also indicated that there was not much hope for monetary policy; that, in order to avoid the crowding out, we could not stay within the bounds.

**Dr. Maxwell:** I think, with respect to the fiscal policy, what you are saying is that the government deficit effectively constrains your possible actions.

**The Chairman:** That is what I assumed you were saying, yes.

**Dr. Maxwell:** Yes. In terms of monetary policy, realistically, what you are trying to do is gradually to wind down the rate of growth of the money supply. A couple of years later, according to the theory, the rate of inflation tends to track it downwards. So what the bank is doing is taking a very long-term view of what the appropriate stance should be.

**The Chairman:** I appreciate that. On M-1, the bank has stayed pretty well within its target ranges, and has brought them down from 10-to-15 per cent to 5-to-9 per cent, or something of that nature. They are within the target range there.

**Dr. Maxwell:** Yes.

**The Chairman:** Despite that, we are looking, according to your forecast, at an increased rate of inflation. But it is interesting that, if you look within that target range of M-1, they are on target; but, if you look at the other aggregates in the monetary base, they are way over target. Can you tell us what the implications are? Are they in fact off target?

**Dr. Maxwell:** First of all, they have only a target for M-1.

**The Chairman:** That is right, but can you also take the target of M-1—and people do that—and figure out what the likely target is for M-2—M-2, A, B, C, D?

**Dr. Maxwell:** You cannot really, because that assumes rigidities in the banking sector.

**The Chairman:** I see.

**Dr. Maxwell:** So it is very difficult to take M-1 and draw a mechanistic link between that and what the target for M-2 should be.

**The Chairman:** Let's move away from the other aggregates. Can you, if you know the target for M-1, figure out with some

[Traduction]

existants, en plus du tronçon préalablement construit, si on livrait toutes les quantités de gaz naturel stipulées dans les contrats actuels, et que l'on fixait certaines exigences financières particulières en ce qui concerne les projets d'exploitation des sables bitumineux et du gazoduc de la route de l'Alaska, on pourrait alors prévoir une augmentation du taux de change.

**Le président:** Qui serait annulée par une diminution lorsque nous achetons toutes ces compagnies pétrolières.

**M. Maxwell:** Oui.

**Le président:** Je sais que vous n'êtes pas très optimiste en ce qui concerne la politique fiscale au Canada. Vous avez laissé entendre qu'il n'y avait pas beaucoup d'espoir en ce qui concerne une politique monétaire, et que pour éviter d'être évincés des marchés, nous nous voyons obligés de dépasser les limites budgétaires permises.

**M. Maxwell:** Si je comprends bien, en ce qui concerne la politique fiscale, vous dites que le déficit du gouvernement vous impose en fait certaines restrictions.

**Le président:** C'est en fait ce que j'ai cru que vous aviez dit.

**M. Maxwell:** Oui. En termes de politique monétaire, d'un point de vue réaliste, ce que vous essayez de faire c'est de diminuer graduellement le taux de croissance de la masse monétaire. Quelques années plus tard, selon la théorie, le taux d'inflation aurait tendance à diminuer. Donc, la banque adopte actuellement un point de vue à long terme en ce qui concerne les mesures à prendre.

**Le président:** Je comprends. En ce qui concerne M-1, la banque s'en est assez bien tenue à ses objectifs, et a fait diminuer le taux de 10 à 15% jusqu'à 5 à 9%, ou quelque chose du genre. Elle se situe à l'intérieur des limites qu'elle s'est fixées.

**M. Maxwell:** Oui.

**Le président:** Malgré cela, nous envisageons, selon vos prévisions, une augmentation du taux d'inflation. Mais il est intéressant de noter que si l'on voit uniquement l'objectif de M-1, la banque atteint son objectif; mais si l'on regarde les autres montants de la base monétaire, elle a dépassé son objectif. Pouvez-vous nous l'expliquer? A-t-elle en fait dépassé son objectif?

**M. Maxwell:** D'abord, elle n'a fixé un objectif que pour M-1.

**Le président:** C'est juste, mais est-il possible de prendre M-1—et c'est ce que les gens font—et calculer quels seraient vraisemblablement les objectifs M-2—M-2, A, B, C, D?

**M. Maxwell:** On ne peut pas vraiment le faire, parce que cela signifierait que l'on adopte une certaine rigidité dans le secteur bancaire.

**Le président:** Je vois.

**M. Maxwell:** Par conséquent, il est très difficile de considérer M-1 et de tirer des conclusions en ce qui concerne M-2.

**Le président:** Oublions pour le moment les autres montants. Peut-on, si l'on connaît l'objectif M-1, calculer avec une



[Text]

accuracy the target for the monetary base? You should be able to, given the definitions for the two.

**Dr. Maxwell:** There is quite a close correlation between them.

**The Chairman:** There should be.

**Dr. Maxwell:** Yes, given the reserve requirement structure of the banking system.

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Maxwell:** But it can move around. There is a lot of "slop", to use a very loose term, between M-1 and the monetary base, because you require reserves to back up components of M-2. So if you get a public demand shift from M-1 to M-2, then as interest rates rise people move out of demand deposits into interest-bearing deposits. The differential reserve requirements between demand deposits and savings accounts means that there is no one-to-one link.

**The Chairman:** So your monetary base growth can be high when your M-1 is low.

**Dr. Maxwell:** Yes.

**The Chairman:** All right. Now, the Governor says that the only reason we are experiencing inflation, when M-1 is within its target range, is that they were not vigorous enough in applying the constraints; they did not act to bring down the growth in the levels fast enough. That was his most recent statement. I think he appeared before the Finance, Trade and Economic Affairs Committee of the other place.

**Dr. Maxwell:** Yes.

**The Chairman:** He said that that was the only explanation. I am not trying to differ from the Governor, nonetheless they have stayed within the target; they have brought the target down—as you say, it is their only target—and yet the inflation is up. You can blame it on increases in energy prices, if you like, but, if the theory is correct, that should have caused a reduction in prices in other sectors, or certainly reductions in volume in other sectors. It has not.

**Dr. Maxwell:** I know. That is one of the big puzzles.

**The Chairman:** Can you help us?

**Dr. Maxwell:** Well, there are two ways out of it. There are two possible explanations.

The monetary theory under which this gradualism approach is based defines something called "money". You are not sure what exactly that is. Whether it is the money base, whether it is M-1, whether it is M-1 plus M-2, or whatever it is, you have to pick a number. You have to pick an aggregate. So you could say that the bank picked the wrong aggregate. In other words, the theory holds true, but you are riding the wrong horse.

**The Chairman:** The Americans use another aggregate.

[Traduction]

certain exactitude l'objectif de la base monétaire? On devrait pouvoir le faire, étant donné la définition des deux.

**M. Maxwell:** Il y a une corrélation assez étroite entre les deux.

**Le président:** Il devrait y en avoir.

**M. Maxwell:** Oui, étant donné les exigences concernant la réserve dans le système bancaire.

**Le président:** Oui.

**M. Maxwell:** Mais elle peut fluctuer. Il existe beaucoup de confusion entre M-1 et la base monétaire, étant donné les exigences concernant les réserves pour soutenir les composantes de M-2. Donc, s'il se produit un changement dans la demande publique de M-1 à M-2, alors à mesure que le taux d'intérêt monte, les gens retirent leurs épargnes des dépôts à vue pour les placer dans des dépôts portant intérêt. La différence entre la réserve sur les dépôts à vue et celle qui est exigée pour les comptes d'épargne signifie qu'il n'y a pas de relation entre eux.

**Le président:** Donc la croissance de la base monétaire peut être élevée lorsque M-1 est bas.

**M. Maxwell:** Oui.

**Le président:** Bien. Maintenant, le gouverneur dit que la seule cause de l'inflation, lorsque les objectifs de M-1 sont atteints, vient de ce que les restrictions n'ont pas été appliquées assez rigoureusement; que l'on n'a pas agi assez rapidement en vue de diminuer son taux de croissance. Voilà sa plus récente déclaration. Je crois qu'il comparaitra devant le Comité des finances, du commerce et des questions économiques à l'autre endroit.

**M. Maxwell:** En effet.

**Le président:** Il a dit que c'était la seule explication. Je n'essaie pas de différer d'opinion avec le gouverneur, mais il n'en reste pas moins qu'ils n'ont pas dépassé les limites fixées, qu'ils ont atteint leurs objectifs, et comme vous le dites, il ne s'agissait là que de leur seul objectif—et le taux d'inflation a quand même augmenté. Vous pouvez l'attribuer, si vous le voulez, à la hausse du prix de l'énergie, mais, si la théorie est juste, cela aurait dû amener une réduction des prix dans les autres secteurs, ou certainement une réduction du volume des autres secteurs. Or, cela ne s'est pas produit.

**M. Maxwell:** Je sais. C'est un gros point d'interrogation.

**Le président:** Pouvez-vous nous aider?

**M. Maxwell:** Eh bien, il y a deux façons d'en sortir. Il y a deux explications possibles.

La théorie monétaire sur laquelle repose cette attitude définit ce que l'on appelle «l'argent». Nous ne sommes pas certains de ce que c'est exactement. Que ce soit la base monétaire, que ce soit M-1, M-1 plus M-2, ou tout autre, il faut choisir un nombre. Il faut choisir un montant global. Donc on pourrait dire que la banque a choisi un montant erroné. En d'autres termes, la théorie est juste, mais on a fait erreur.

**Le président:** Les Américains utilisent un autre montant global.



[Text]

**Dr. Maxwell:** Yes, and the Germans use three.

The other explanation is that, realistically, the lags between the time you tighten up on the money supply and anything happening on the price side are longer than people would like to believe. I don't think anybody really knows the answer to that one yet.

The other point the Governor was making is that it is a cold shower versus gradualism. One of the factors making it difficult to bring the inflation rate down is inflationary expectations. People are planning and forecasting for a rise in the inflation rate. It will take a lot to change people's perceptions. I think what we are really saying is that if you want to play the psychological game, you have to hit them with a sledge hammer.

**The Chairman:** I think he is wishing now that he had hit them with a sledge hammer.

**Dr. Maxwell:** The analogy sometimes used is the pulling of a tooth, and whether one wants it done slowly or quickly.

**The Chairman:** Not at all.

**Senator Doody:** I realize that inflation largely caused by the price of oil nowadays. If the price of oil reaches a reasonable level in terms of the world price, if there is such a thing, or the United States price, what effect would that have on the economy of the Atlantic provinces? Have you done any forecasting in that respect, or have you any predictions as to what this would do to the Atlantic region?

**Dr. Gusen:** We have not done any forecasting that far out.

**Senator Doody:** It is not that far away.

**Dr. Gusen:** Even with the budget projections, five years out, Canada had not reached its target level in relation to reference prices.

At the moment, the Atlantic provinces are exposed to the ups and downs of oil prices because their electricity is generated from oil. Further, there is no home heating fuel of any significance in the Atlantic provinces, and the transportation system is totally dependent on oil products, as it is elsewhere in Canada. To move from the price we are at now to the price we are eventually going to get at would have a tremendously depressing effect on the economic activities of the Atlantic provinces. Were it not for the possibility of making substitutions, I think those substitutions—getting electricity generation off oil to coal and hydro, getting home heating fuel off oil and on to electricity, or natural gas—will make the Atlantic provinces much less sensitive to fluctuations in oil prices. So, moving from the price we are at now to the price we are eventually going to get at the energy sector in the Atlantic provinces will not be nearly as bad as it is at present.

**The Chairman:** I have two questions, the first for Dr. Maxwell. While we recognize it would be very difficult to regionalize monetary policy, the suggestion is that the central bank, in studying its monetary policy, look at the impacts of

[Traduction]

**M. Maxwell:** Oui. Et les Allemands utilisent trois.

L'autre explication veut que, d'un point de vue réaliste, le décalage entre le moment où l'on applique les restrictions en ce qui concerne la masse monétaire et tout ce qui peut se produire en ce qui concerne les prix est plus grand que ce que la population veut bien croire. Je ne crois pas que l'on ait encore trouvé la réponse à cela.

Le gouverneur a soulevé un autre point en faisant une comparaison entre une douche froide et cette attitude d'étalement. Les attentes inflationnistes constituent un des facteurs qui rend difficile la diminution du taux d'inflation. La population planifie et prévoit ses achats en fonction d'une augmentation du taux d'inflation. La mentalité de la population ne change pas si facilement. Ce que nous disons réellement c'est que si nous voulons jouer ce jeu psychologique, il faudra frapper fort.

**Le président:** Je crois qu'il aurait souhaité que nous ayons frappé plus fort.

**M. Maxwell:** On a quelquefois utilisé l'extraction d'une dent par analogie, à savoir si l'on veut que ce soit lentement ou rapidement.

**Le président:** Pas du tout.

**Le sénateur Doody:** Je me rends compte que l'inflation est due en grande partie au prix du pétrole de nos jours. Si le prix du pétrole atteint un niveau raisonnable en ce qui concerne le prix mondial, ou le prix des États-Unis, quel effet aura-t-il sur l'économie des provinces atlantiques? Avez-vous fait des prévisions à cet égard, ou avez-vous quelques prédictions en ce qui concerne les répercussions sur les régions Atlantiques?

**M. Gusen:** Nous n'en sommes pas là dans nos prévisions.

**Le sénateur Doody:** Ce n'est pas si loin.

**M. Gusen:** Même avec les prévisions budgétaires pour une période de cinq ans, le Canada n'a pas atteint le niveau visé en ce qui concerne les prix fixés.

Dans le moment, les provinces atlantiques sont sensibles aux fluctuations du prix du pétrole étant donné que leur électricité provient de centrales utilisant le pétrole. En outre, il n'y a pratiquement pas de mazout dans les provinces atlantiques et le système de transport dépend en totalité des produits pétroliers tout comme le reste du Canada. Les différences entre le prix que nous payons actuellement et le prix que nous aurons probablement à payer touchera énormément les activités économiques des provinces atlantiques. Si ce n'était de la possibilité de substitution—obtenir l'électricité de centrales utilisant du charbon et le pouvoir hydro-électrique, changer le système de chauffage des maisons du mazout à l'électricité ou au gaz naturel—les provinces atlantiques seraient beaucoup moins sensibles aux fluctuations du prix du pétrole. Donc, cette augmentation du prix du pétrole que nous envisageons dans les provinces atlantiques ne sera pas aussi désastreuse que la situation actuelle.

**Le président:** J'aimerais poser deux questions, la première à M. Maxwell. Tout en reconnaissant qu'il sera très difficile de régionaliser la politique monétaire, on propose que la Banque Centrale, dans son étude de sa politique monétaire, examine



[Text]

that policy on the various regions. If the Central bank does not look at the regions in setting its monetary policy and exchange rate policy, it worries me a bit that if that became too much of a concern you would proscribe the real effects of monetary policy. In other words, we really have to look at the policy on a national basis and take regional risks with it. Since you have been involved in this, Dr. Maxwell, could you comment on that?

**Dr. Maxwell:** Basically, what we are looking at is what economists call the control problem. There is one instrument, one lever, for one target. That one lever or instrument cannot hit four or five targets at once. If you want to zero in on regional disparities—investment in British Columbia, consumption in Newfoundland—you cannot get all this with one single policy. You really have to concentrate one policy on one target.

If you look at the Charter of the central bank, it is essentially geared toward the maintenance of stable value of the currency. That, by definition, is spread right across the nation, is of a national concern. Even though they recognize that by targeting it on a national aggregate, the distribution may not be equal. It might hit some regions harder than others. There is very little one can do with only one lever to pull. You can only kill one bird with one stone. If you kill two birds with one stone, you are lucky. You would have to have them very nicely one on top of the other.

**The Chairman:** My final question would be to Dr. Nininger. In your paper you say that demographic trends will have an effect on the growth in the different regions of Canada. This is sort of a sticky subject. You are not going to be able to do much about it quickly.

The difficulty I have with that is the question of immigration. I wonder how much immigration is taken into account in your figuring of that. If you are talking about the mobility of the population within Canada, then I can see that has an effect. Indeed, that is a sticky problem. The immigration policy can be changed very quickly. I wonder how much you take that into account in the kinds of predictions you make.

**Dr. Nininger:** Perhaps Dr. Gusen could be more specific about the numbers, but I could say that it is certainly taken into account in terms of provincial immigration patterns. In solving our manpower shortages in the past, we have relied extensively on the immigration policy to help us out. The tricky thing at this point in time is that the availability of skilled labour in other parts of the world is not there to the same degree as it was before. It would be more difficult for us to solve the shortages that will take place in the west in the near term, and, quite frankly, by the end of the decade we will have an overall shortage of skilled labour across the spectrum.

**The Chairman:** Let me address that point. In Manitoba, there is a plus-340.

[Traduction]

les répercussions de cette politique sur les diverses régions. Si la Banque Centrale ne tient pas compte des régions dans sa politique monétaire et celle sur le taux de change, je me demande si cela ne deviendra pas une préoccupation au point que les effets réels de la politique monétaire seraient annulés. En d'autres termes, il faut réellement étudier cette politique sur une base nationale et courir des risques sur le plan régional. Étant donné que vous y avez participé, monsieur Maxwell, pourriez-vous nous faire part de vos observations à ce sujet?

**M. Maxwell:** Fondamentalement, nous voilà confrontés à ce que les économistes appellent un problème de contrôle. Il faut un instrument, un levier, pour chaque cible. Le levier ou cet instrument ne peut pas atteindre quatre ou cinq cibles à la fois. Si l'on veut s'attaquer aux disparités régionales—aux investissements en Colombie-Britannique, à la consommation à Terre-Neuve—on ne peut le faire avec une politique unique. Il faut réellement concentrer une politique sur un seul objectif.

Si l'on étudie la charte de la Banque Centrale, elle est essentiellement orientée vers le maintien d'une valeur stable de la monnaie. Ceci, par définition, s'applique à tout le Canada et constitue une préoccupation nationale. Même si l'on reconnaît qu'en visant l'ensemble du pays, le partage ne sera peut-être pas égal. Certaines régions seront peut-être frappées plus durement que d'autres. On ne peut pas accomplir grand chose avec un seul levier. Il est très difficile de faire d'une pierre deux coups. Si on le fait, c'est par chance.

**Le président:** Ma dernière question s'adresse à M. Nininger. Dans votre document, vous dites que les tendances démographiques influenceront sur la croissance des différentes régions du Canada. C'est un sujet assez complexe. Vous ne pourrez pas agir à ce sujet très rapidement.

La difficulté que j'entrevois réside dans la question de l'immigration. Je me demande de quelle façon on tient compte de l'immigration dans ces prévisions. Si l'on parle de la mobilité de la population au sein du Canada, je peux alors comprendre que cela peut avoir certains effets. Je sais qu'il s'agit d'un problème complexe. La politique d'immigration peut être changée très rapidement. Mais je me demande dans quelle mesure vous en tenez compte dans vos prévisions.

**M. Nininger:** M. Gusen pourrait peut-être être plus précis en ce qui concerne les chiffres, mais je pourrais dire que l'on a certainement tenu compte de l'immigration dans les différentes provinces. Pour remédier à nos pénuries de main-d'œuvre dans le passé, nous avons fréquemment eu recours à la politique d'immigration pour nous en sortir. La difficulté actuellement vient de ce que la main-d'œuvre disponible dans les autres parties du monde n'est pas aussi accessible qu'elle l'était auparavant. Il nous sera très difficile de trouver une solution à la pénurie qui existe dans l'Ouest à court terme et, je dois l'admettre franchement, d'ici la fin de la décennie, nous aurons une pénurie de main-d'œuvre spécialisée un peu partout.

**Le président:** J'aimerais faire une observation à ce sujet. Au Manitoba, il y a plus-340.



[Text]

**Dr. Gusen:** It is 340 people per 10,000 population.

**The Chairman:** Does that mean anything?

**Dr. Gusen:** It tells you how much of the population is coming from international migration.

**The Chairman:** That compares to places like the maritimes, where it is around the + 80 mark and Quebec at + 90. Then we have Newfoundland at minus 20, Saskatchewan at plus 40, and B.C. at plus 60. Without knowing exactly what that means, it would seem that there are an awful lot of immigrants coming to Manitoba.

**Dr. Gusen:** Immigrants account for the large proportion of the growth in population that Manitoba enjoyed during the period 1971 to 1979, because it was losing people to other parts of Canada.

**The Chairman:** It was losing twice as many as were coming in. So, those who were born in Manitoba are leaving, and the immigrants are coming in. That would indicate that, in policy terms, you can bring people in. If there is a need for them, you know that you can get them to come in.

**Dr. Nininger:** It is getting harder and harder to attract them, and I think that is being experienced by a lot of organizations.

**The Chairman:** Manitoba would seem to have a harder time than anywhere else attracting people, and it is attracting an enormous number. You would think they would all want to go to Alberta or B.C. Gorgeous B.C., with all of its opportunities, only has plus 60.

**Dr. Gusen:** It is too close to California. People are leaving B.C., I guess, a little more.

**Dr. Nininger:** These are the figures for the period 1971 to 1979.

**Dr. Gusen:** Yes. Manitoba, in the 1979-80 period, is also going to gain substantially from international migration, principally of the Southeast Asian refugees. This is related to the industrial structure of Manitoba. The garment trades are very important in Manitoba, and the skills that the Southeast Asian refugee immigrants are bringing with them are well adapted to the garment trades, with the result that a lot of them are locating in Manitoba. While there has been sponsorship by community groups across the country, the major sponsorship by employers has been in Manitoba.

If we get situations like we had in 1979-80 where there is a refugee flow into Canada, these figures can be expected. The destinations of migrants will change as a result of the economic conditions in the different parts of the country, but the broad picture will remain the same. A lot locate in Ontario and a lot in Manitoba.

**The Chairman:** Interestingly enough, having had some experience with the Southeast Asian immigration, I am not sure that the people were particularly skilled in the skills that

[Traduction]

**M. Gusen:** Il s'agit de 340 personnes par 10,000 de population.

**Le président:** Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Gusen:** Cela indique la proportion de la population qui est constituée d'immigrants.

**Le président:** Ce chiffre peut se comparer à celui pour les Maritimes, environ plus 80, et pour le Québec plus 90. Ensuite vient Terre-Neuve, moins 20; la Saskatchewan, plus 40 et la Colombie-Britannique plus 60. Sans savoir exactement ce que cela veut dire, il semble qu'il y a beaucoup d'immigrants qui viennent au Manitoba.

**M. Gusen:** Les immigrants représentent une part importante de l'augmentation démographique que le Manitoba a connue de 1971 à 1979, car cette province perdait des habitants au profit d'autres régions du Canada.

**Le président:** Deux fois plus de gens quittaient le Manitoba qu'il n'en arrivaient. Ainsi, ceux qui sont nés au Manitoba s'en vont, et les immigrants viennent. Ainsi en adoptant certaines mesures, on peut encourager des gens à venir s'établir. Si le besoin s'en fait sentir, vous pouvez compter sur eux.

**M. Nininger:** Il devient de plus en plus difficile d'attirer des immigrants et je crois que beaucoup d'organisations connaissent cette difficulté.

**Le président:** Le Manitoba, apparemment, a plus de difficultés que d'autres régions, néanmoins elle attire beaucoup d'immigrants. A notre avis ces immigrants préféreraient peut-être s'établir en Alberta ou en Colombie-Britannique. La Colombie-Britannique, province superbe où il a de nombreuses possibilités, se situe seulement à plus 60.

**M. Gusen:** La Colombie-Britannique est trop près de la Californie. A mon avis, il y a davantage de gens qui quittent la Colombie-Britannique.

**M. Nininger:** Ce sont les données pour 1971-1979.

**M. Gusen:** Oui. Pour 1970-1980, le Manitoba va profiter beaucoup de l'immigration internationale, principalement des réfugiés du sud-est asiatique. Il faut mettre cela en rapport avec la structure industrielle de la province. L'industrie du vêtement est très importante, et les immigrants réfugiés ont des qualifications qui les prédisposent à travailler dans le secteur de l'industrie du vêtement, donc beaucoup d'entre eux s'établissent au Manitoba. Il y a eu une campagne de parrainage de plusieurs groupes communautaires au Canada et le groupe d'employeurs le plus important se trouvait au Manitoba.

Lorsque l'on connaît une situation comme celle de 1979-1980 où beaucoup de réfugiés sont venus au Canada on peut s'attendre à de tels résultats. L'endroit où les immigrants vont s'établir pourrait changer compte tenu de la fluctuation des conditions économiques dans les différentes parties du pays, mais dans l'ensemble, la situation restera la même. Beaucoup s'établissent en Ontario et au Manitoba.

**Le président:** Fait intéressant, compte tenu de mon expérience de l'immigration et de la population du sud-est asiatique, je ne suis pas sûr que les immigrants étaient particulière-



[Text]

were required. However, they were very bright and exceedingly adaptable—adaptable in an astonishing way, both in terms of wanting training and accepting, and benefiting from training.

**Dr. Nininger:** Just to add a different perspective to that, we are still faced with unemployment in the area of 800,000 in the country at a time when we are using immigration to meet some of this by and large skilled labour requirement.

**The Chairman:** When we aggregate that unemployment statistic, we find that there is a large rollover. Chronic unemployment at even 8 per cent is not that high.

**Dr. Gusen:** If there were not so many people rolling over all of the time, we could be producing more.

**The Chairman:** There is no argument about that. I am not sure why they are rolling over.

Do you have any further comment on that point?

**Dr. Gusen:** The migration assumption we made for longer into the future is based upon statistics Canada population projections. Statistics Canada made a number of population projections for which they assumed different birth rates and death rates and gains through international migration. We adopted the assumption of Statistics Canada that there would be a net addition to the Canadian population of 50,000 a year on the basis of international migration to Canada and from Canada. That was the lowest of all of the assumptions made in all of the various projections of Statistics Canada. It turned out to be optimistic until last year's phenomenon of the refugee migration to Canada. StatsCan made these projections in 1976, and between 1976 and 1979 we never did get 50,000 a year net immigration.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. You have provided us with a great deal of useful information. We have been delighted with your testimony and what you have been able to tell us, and I can assure you we will find it very helpful in preparing our final report.

The committee adjourned.

[Traduction]

ment qualifiés compte tenu des études requises. Toutefois, il s'agit de personnes intelligentes qui s'adaptent de façon étonnante, tant en ce qui concerne leur volonté de suivre des cours que de mettre en pratique la formation reçue.

**M. Nininger:** D'un autre point de vue, il y a au Canada 800,000 personnes sans travail, et nous ouvrons nos portes aux immigrants qui dans l'ensemble constituent une main-d'œuvre qualifiée.

**Le président:** Lorsque l'on réunit les statistiques relatives au chômage, on voit qu'il y a un roulement important. Le chômage chronique, même s'il est de 8%, n'est pas très élevé.

**M. Gusen:** Si le roulement était moins fort un peu partout l'économie produirait davantage.

**Le président:** Cela ne fait aucun doute. Je ne vois pas pourquoi ce roulement existe.

D'autres commentaires à ce sujet?

**M. Gusen:** L'hypothèse que nous avons formulée à propos de l'immigration à long terme repose sur les projections établies à partir des statistiques démographiques au Canada. Statistique Canada a fait un certain nombre de projections démographiques compte tenu de différents taux de naissance et de mortalité ainsi que d'apports démographiques résultant de l'immigration internationale. Nous avons adopté l'hypothèse de Statistique Canada voulant que la population canadienne augmenterait en tout de 50,000 individus par année, augmentation provenant de l'immigration internationale vers le Canada. De toutes les hypothèses, c'est celle la plus basse, compte tenu des projections de Statistique Canada. Ces dernières étaient très optimistes, jusqu'à l'année dernière où nous avons connu une forte immigration de réfugiés de sud-est asiatique. Statistique Canada a établi ces projections en 1976, et entre 1976 et 1979 il n'y a jamais eu 50,000 personnes en tout qui sont entrées au Canada.

**Le président:** Merci, messieurs. Vous nous avez donné énormément de renseignements utiles. Nous avons été ravis que vous ayiez pu venir témoigner. Permettez moi de vous assurer que votre contribution nous sera d'une grande utilité lorsque nous rédigerons notre rapport final.

La séance est levée.







## APPENDIX "13A"

## OPENING STATEMENT

## TO THE

## SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

## PREPARED BY

## THE CONFERENCE BOARD OF CANADA

This submission covers two areas, the issues that will most affect the medium-term outlook for the economy as a whole, and the prospects for the Provinces.

## KEY MACROECONOMIC ISSUES

If one characterizes the 1960s and 1970s as decades in which the major concern was to keep the economy growing fast enough to keep all the resources fully employed, the decade of the 1980s could be characterized as one in which the emphasis has shifted to a concern about the sources of supply, the price of the inputs, and the process whereby the goods and services demanded by the economy are produced. Needless to say, this will benefit those areas of the world that are richly endowed with natural resources. Thus, as well as normal demand management concerns such as inflation, an additional set of issues shaping the Canadian economy in the coming decade will centre around what can be characterized generally as "supply side" concerns.

While it is possible to identify certain parameters and issues (*not all necessarily economic*) that will play a dominant role in shaping the medium-term outlook, the actual path followed by the economy depends on the resolution of these issues. For example, one of the issues determining the medium-term outlook for Newfoundland is the extent and commercial viability of offshore oil, the status of which is uncertain at present. Thus, any medium-term outlook for that province would have to be based on an *assumption* about offshore oil. While any forecast is conditional on a set of assumptions as to how and when key issues are resolved, this aspect becomes especially important in the case of a medium-term forecast. Thus, rather than presenting a multitude of possible scenarios, this paper will focus on an identification of the key issues.

*Potential*

The growth potential for the Canadian economy in the 1980s is in the region of 3½-4 per cent per annum, as compared to the 5-5½ per cent that was possible in the 1960s and the early part of the 1970s. Growth potential comprises two elements: growth of the labour force and productivity.

Aided by significant inflows of immigrants and the entrance of the "baby-boom" cohort into the labour force, the labour force grew at an average rate of 3-3.5 per cent from the mid-1960s to the mid-1970s. Neither of these factors is likely

## APPENDICE «13A»

## DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE PRONONCÉE

## DEVANT LE

## COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES

## PAR

## LE CONFERENCE BOARD DU CANADA

Ce document traite des questions qui risquent d'avoir les plus grandes répercussions sur la situation économique à moyen terme ainsi que des perspectives de croissance des provinces.

## QUESTIONS MACROÉCONOMIQUES ESSENTIELLES

Si l'on peut dire que le souci majeur des années 60 et 70 a été d'assurer à l'économie un degré de croissance qui permettait d'employer pleinement toutes les ressources disponibles, on peut dire que les préoccupations principales des années 80 se sont portées sur les sources d'approvisionnement, le coût de la production et le processus permettant de produire les biens et services demandés par l'économie. Il est inutile de dire que ce changement avantagera les pays qui possèdent de vastes ressources naturelles. C'est ainsi qu'aux préoccupations portant sur la gestion de la demande, telle que l'inflation, viendront s'ajouter d'autres questions qui se répercuteront sur l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie et qui concernent plus spécialement l'offre.

Même s'il demeure possible de définir certains paramètres et problèmes (pas nécessairement économiques) qui pèseront de façon sensible sur les perspectives à moyen terme, il n'en demeure pas moins que l'évolution de l'économie dépend de la résolution de ces questions. Pour Terre-Neuve, l'importance et la rentabilité de son pétrole offshore, incertaines à l'heure actuelle, constitue un des problèmes qui détermineront ses perspectives à moyen terme. Ainsi, toute perspective à moyen terme pour cette province devra reposer sur son pétrole offshore *hypothétique*. Même si toute prévision dépend d'une série d'hypothèses sur la manière dont les questions clés seront résolues et quand, il n'en reste pas moins que ce facteur devient tout particulièrement important dans le cas de prévisions à moyen terme. C'est pourquoi ce document s'attachera à définir les problèmes clés au lieu de présenter une multitude scénarios possibles.

*Potentiel de croissance*

Pour les années 80, le potentiel de croissance de l'économie canadienne se situe aux alentours de 3.5 à 4 p. 100 l'an, alors qu'il était de 5 à 5½ p. 100 dans les années 60 et au début des années 70. Le potentiel de croissance comprend deux éléments: la croissance de la main-d'oeuvre et la hausse de la productivité.

Soutenue par une immigration importante et par l'entrée de la génération d'après guerre sur le marché du travail, la population active a augmenté en moyenne au rythme de 3 à 3½ p. 100 du milieu des années 60 au milieu des années 70.



to be as supportive of the growth of the labour force as it was then. Indeed, projections indicate that demographic factors will be causing a slowing in the growth rate of the labour force, and hence will be lowering the potential for growth.

Productivity growth for the economy as a whole slowed dramatically in the mid-1970s from the 2.4 per cent that typified the previous ten years. The reasons for the slowdown are not yet fully understood as the slowdown has been too protracted to ascribe to purely cyclical factors. Until they are, it seems safer to assume that low productivity will typify the first half of the 1980s.

### Energy

A major factor that will be shaping the 1980s is the issue of energy pricing. On the grounds of ensuring the most efficient use of a scarce resource, and for strategic reasons, it is generally accepted that Canadian energy prices will have to approach world prices more closely. The higher energy prices will have an impact on the economy through a number of channels.

Since Canada is at present a net exporter of energy, though a net importer of oil, the effect of higher energy prices is to redistribute income within Canada rather than from Canada to foreign oil producers. Income is taken from the consumers of energy (*both households and industry*), who will then be paying more for the same amount of energy, and is shared according to some formula among the producers and the various levels of government. Thus, the consumers of energy will be forced to change their consumption patterns (*for instance to use smaller and more fuel-efficient cars, to increase their standards of home insulation, etc.*) in order to protect their real standard of living. Since household consumption patterns are likely to change more slowly than industry's, the household sector will be feeling the squeeze and thus cannot be counted on as a strong source of growth for the next few years. However, at the same time those large energy mega-projects that are only viable at higher energy prices will be adding an additional impetus to the economy. Further, as the producers are concentrated in a region of the country, higher energy prices will redistribute income between regions and, in spite of recycling to regions with a large industrial base, regions endowed with resources will show the strongest growth.

### Structural Problems

In addition, there are a number of structural problems that will have a significant impact on the economy in the coming decade.

Inflation, which became firmly entrenched in the economy in the 1970s, is unlikely to diminish in the coming decade, especially in light of the impact of higher energy prices. Inflation affects the domestic economy through a number of channels; in particular it redistributes income in a way that

Mais ni l'un ni l'autre de ces facteurs ne sera susceptible de contribuer à la croissance de la main-d'oeuvre comme cela avait été le cas à cette époque. En effet, les prévisions indiquent que les facteurs démographiques provoqueront un ralentissement du taux de croissance de la population active et, diminueront par conséquent, le potentiel de croissance.

Prise dans son ensemble, la hausse de la productivité s'est considérablement ralentie vers le milieu des années 70 par rapport au taux de 2,4 p. 100 qui caractérisait les dix années précédentes. Les raisons de ce ralentissement ne sont pas encore totalement connues, celui-ci ayant été trop prolongé pour ne lui attribuer que des facteurs purement cycliques. En attendant, il vaut mieux supposer qu'une faible productivité caractérisera la première moitié des années 80.

### L'énergie

Le prix de l'énergie est un des facteurs importants qui détermineront les années 80. Il est généralement convenu que le prix de l'énergie au Canada devra s'aligner sur les prix internationaux en vue d'assurer la rentabilité maximale d'une ressource devenue rare et pour des raisons d'ordre stratégique. La hausse du prix de l'énergie se répercutera sur l'économie de diverses façons.

Comme le Canada est à l'heure actuelle exportateur net d'énergie, bien qu'importateur net de pétrole, la hausse du prix de l'énergie se traduira par une redistribution des revenus au Canada et non pas du Canada aux producteurs de pétrole étrangers. Les revenus tirés de la poche des consommatrices d'énergie (ménages et industrie) qui paieront alors davantage pour la même quantité d'énergie seront distribués selon une certaine formule entre producteurs et niveaux d'administration. C'est ainsi que les consommateurs d'énergie devront modifier leurs habitudes de consommation (en achetant par exemple, des automobiles plus petites et moins consommatrices d'essence, en augmentant les normes d'isolation de leurs maisons, etc.) en vue de protéger leur niveau de vie réel. Comme les habitudes de consommation des ménages risquent de changer plus lentement que celles de l'industrie, le secteur des ménages risque de ressentir cette pression et ne pourra, par conséquent, contribuer à la croissance au cours des prochaines années. En même temps cependant, les projets énergétiques d'envergure, qui ne seront rentables que si le prix de l'énergie augmente, donneront une nouvelle impulsion à l'économie. De plus, comme les producteurs sont concentrés dans une région du pays, la hausse du prix de l'énergie permettra de redistribuer les revenus entre régions et, malgré ce recyclage des revenus effectué au profit de régions dotées d'une base industrielle importante, ce seront les régions riches en ressources naturelles qui bénéficieront de la croissance la plus élevée.

### Problèmes structurels

De plus, un certain nombre de problèmes structurels pèseront de façon sensible sur l'économie au cours de la décennie à venir.

L'inflation, qui s'est solidement implantée dans l'économie au cours des années 70 risque de ne pas diminuer au cours de cette prochaine décennie, compte tenu en particulier des répercussions qu'entraînera la hausse du prix de l'énergie. L'inflation pèse sur l'économie intérieure de diverses façons; elle



may not be socially desirable, and by creating uncertainty it makes long-range planning even more difficult. It also has a bearing on two of the other major structural problems facing the economy.

The federal spending deficit (*on a National Account basis*) is expected to be \$11 billion this year, and rise to \$13 billion next year, with no turnaround in sight. Not all of the deficit can be attributed to weakness in economic growth. Part of it is attributable to oil import subsidy payments, part to the rising cost of interest payments on the public debt (*in part, the higher interest rates are attributable to inflation*), and part to a tax system in which personal income tax revenues are indexed against inflation while social expenditures are indexed with inflation. While raising domestic oil prices will tend to reduce the first cause of the deficit, higher oil prices will tend to worsen the other components by increasing inflation. While financing deficits of this magnitude has not proven to be a major problem in the past, real concern exists as to whether federal financing requirements will displace private financing requirements, so "crowding out" the anticipated investment boom.

## THE PROVINCES

Turning now to an examination of the growth prospects for the Provinces, it would be extremely hazardous to attempt to list or ascribe relative importance to the factors that will affect regional economic growth in the 1980s. Many of them are doubtless not even apparent now. There are certain factors, however, about which we can be more certain, and these concern aspects of the current state of the various provincial economies. Two such aspects, industrial and demographic structure, are extremely important in predicting the likely future course of the various provincial economies.

### *Industrial Structure*

The existing industrial structure, or the relative importance of different industries in the economy, has been determined by the natural economic advantages that a province possesses, by policies that have favoured or hindered particular types of industrial development in various regions, and even by historical accident. While a province is not locked into its present industrial structure for all time, the existing stock of plant, equipment, skills and natural resources will determine, broadly speaking, the industrial structure of individual provinces for the coming decade.

As Table I illustrates, the Atlantic Provinces are characterized by a relatively high share of production emanating from the public sector, which includes all levels of government, schools and hospitals. The trend towards slower growth in public sector activity, evident throughout the nation, will have a disproportional impact on this part of the country given its industrial structure.

In a later section of this presentation, the precarious position of public finances in the Atlantic region is discussed. This

redistribue, en particulier, les revenus de manière à aggraver les inégalités sociales et, en créant l'incertitude, rend toute planification à long terme encore plus difficile. Elle se répercute également sur deux autres problèmes structurels importants auxquels doit faire face l'économie.

Le déficit budgétaire (à l'échelle de la comptabilité nationale) devrait se situer aux alentours de \$11 milliards cette année et passer à \$13 milliards l'année prochaine sans diminution en vue. L'ensemble du déficit ne peut pas être attribué à la faible croissance économique. Une partie de celui-ci est dû aux subventions des importations de pétrole, une autre à la croissance du coût du service de la dette (la hausse des taux d'intérêt est en partie attribuable à l'inflation) et une autre à un régime fiscal au sein duquel le revenu imposable des particuliers est indexé sur le coût de la vie alors que les dépenses sociales sont indexées sur l'inflation. Alors que la hausse du prix du pétrole intérieur tendra à réduire la cause première du déficit, la majoration des prix du pétrole aura pour effet d'en aggraver les autres éléments en augmentant l'inflation. Bien que le financement de déficits de cette envergure n'a jamais posé de réels problèmes dans le passé, on peut se demander si les besoins financiers du gouvernement fédéral ne supplanteront pas les besoins financiers du secteur privé, «évinçant» ainsi la relance anticipée des investissements.

## LES PROVINCES

Nous tournant maintenant vers un examen des perspectives de croissance des provinces, il serait extrêmement dangereux d'essayer de citer les facteurs qui se répercuteront sur la croissance économique régionale au cours des années 80 ou de leur accorder une importance relative. Il ne fait aucun doute que nombreux sont ceux qui ne sont même pas visibles à l'heure actuelle. D'autres facteurs le sont, par contre, et portent sur certains aspects de la situation actuelle des diverses économies provinciales. Deux de ces aspects, la structure industrielle et démographique, sont extrêmement importants pour prévoir l'évolution vraisemblable de ces économies.

### *La structure industrielle*

La structure industrielle actuelle, ou l'importance relative de certaines industries au sein de l'économie, a été déterminée par les avantages économiques naturels que possède chaque province, par les mesures prises qui ont soit favorisé soit défavorisé certains types de développement industriel dans certaines régions et même par des accidents historiques. Même si une province n'est pas enfermée à jamais dans sa structure industrielle actuelle, la réserve existante d'installations, de matériel, de main-d'œuvre qualifiée et de ressources naturelles déterminera, en général, sa structure industrielle au cours de la prochaine décennie.

Comme le montre le Tableau 1, les provinces Atlantiques se caractérisent par une part relativement élevée de la production du secteur public qui comprend tous les niveaux d'administration, les écoles et les hôpitaux. La tendance au ralentissement de la croissance dans le secteur public, qui est manifeste à travers le pays, aura des répercussions néfastes sur cette région compte tenu de sa structure industrielle.

La situation précaire des finances publiques de la région atlantique fait l'objet d'une discussion plus loin dans ce docu-



situation may well necessitate greater public sector restraint in Atlantic Canada than elsewhere, further weakening the region's growth prospects.

The western provinces have an industrial structure geared towards resource extraction and processing. During the 1980s resources will become increasingly scarce worldwide relative to labour or manufacturing facilities. Faster than average growth is expected for this region, as capital and labour are applied to the natural riches of Western Canada in increasing amounts in line with the greater rewards the world will pay for these resources.

The central provinces have a manufacturing-intensive industrial structure. This sector will continue to be influenced by cyclical expansions and contractions, implying an unstable growth path for Quebec and Ontario in the 1980s. However, the trend will be upward since Canada enjoys a competitive advantage in the production of manufactured goods that has not been fully exploited to date, arising from comparatively modest increases in labour costs and a lower valued currency.

#### *Demographic structure*

The age and sex distribution of a province's population, provincial birth rates, migration patterns, and labour force participation change slowly over time. Knowledge of the current state of affairs therefore gives considerable information as to future conditions of demand and potential supply within a province. (See Table II)

Manitoba, Saskatchewan and British Columbia, with a higher than average proportion of the population moving into the over-65 age category during the coming decade, will require more hospitals and residential care facilities, while Newfoundland and the territories, with a higher than average proportion of children, will require a stress on housing, education and consumer goods.

Many of the economic adjustments required to permit a high female labour force participation rate (*day-care facilities, public and private transportation systems, a well-developed household service sector, households equipped with labour-saving devices, a job training system*) have been made, or at least started, in Ontario and Alberta. Such adjustments have not been required or have not been made to the same extent in other provinces.

These examples indicate how demographic conditions will influence the composition and level of demand in the years ahead. Their effect on supply is equally important. The faster growth regions are already displaying the symptoms of skilled labour shortages and the problem is likely to become more acute. For example, Alberta was able to expand as quickly as it did during the past decade because of rapid labour force growth. This, in turn, occurred as a result of three factors:

- The natural increase in the population (*births minus deaths*);
- migration from other parts of Canada and abroad; and
- higher labour force participation.

ment. Cette situation risque de se traduire par une plus grande restriction des activités du secteur public dans cette région, diminuant davantage les perspectives de croissance des provinces maritimes.

Les provinces de l'Ouest possèdent une structure industrielle orientée vers l'extraction et le traitement des ressources. Au cours des années 80, les ressources deviendront de plus en plus rares à l'échelle mondiale par rapport à la population active ou aux installations industrielles. Cette région devrait connaître une croissance accélérée, les investissements et la main-d'œuvre dont bénéficie l'Ouest du Canada augmentant au fur et à mesure que la facture que le monde devra payer pour ces ressources s'élève.

Les provinces du Centre possèdent une structure industrielle axée sur le secteur manufacturier. Ce secteur continuera d'être influencé par des cycles où l'expansion et la récession alternent, se traduisant par un plan de croissance instable pour le Québec et l'Ontario dans les années 80. Cependant, la tendance sera à la hausse étant donné que le Canada jouit d'un avantage concurrentiel, en ce qui concerne la production de biens manufacturés, qui n'a pas encore été pleinement exploité en raison des augmentations relativement modestes du coût de la main-d'œuvre et de la dévaluation de notre monnaie.

#### *Structure démographique*

La répartition de la population d'une province selon l'âge et le sexe, les taux de natalité provinciaux, la migration et la population active ne se modifient que lentement. Ces informations permettent, par conséquent, d'en savoir long sur les conditions futures de la demande et de l'offre potentielle au sein d'une province. (Voir Tableau 2)

Le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique dont la population de plus de 65 ans sera plus élevée par rapport à la moyenne, au cours de la décennie à venir, nécessiteront davantage d'hôpitaux et de soins à domicile alors que Terre-Neuve et les Territoires, dont la population infantine est supérieure à la moyenne, devront porter leurs efforts sur le logement, l'éducation et les biens de consommation.

Nombreux sont les redressements économiques requis pour permettre à la population féminine d'entrer sur le marché du travail (crèches, systèmes de transport public et privé, services ménagers appropriés ménages équipés de machines permettant de gagner du temps, système de formation professionnelle) qui ont été effectués ou du moins engagés en Ontario et en Alberta. Ces redressements n'ont pas été nécessaires ou effectués à la même échelle dans les autres provinces.

Ces exemples indiquent de quelle manière la situation démographique influencera la composition et le niveau de la demande au cours des années à venir. Leurs répercussions sur l'offre sont également importantes. Les régions à croissance accélérée montrent déjà des signes de pénurie de main-d'œuvre qualifiée et le problème risque de s'accroître. C'est en raison de la croissance rapide de la population active que l'Alberta a connu une période d'expansion aussi rapide au cours de la dernière décennie. Ceci est dû à 3 facteurs:

- La croissance naturelle de la population (naissances moins décès).
- La migration intérieure et l'immigration.
- Une participation accrue de la population active.



Labour force entrants may not be as forthcoming in the next decade. In Alberta, as elsewhere, the birth rate has been dropping since the mid-1950s at a much quicker pace than has the death rate. Consequently, growth in labour force age population coming from natural increases will abate in the 1980s. Migration from the rest of the country, while still growing, has decelerated in the last few years. This slowdown is expected to continue into the 1980's. With regard to the possibility of higher participation rates, the proportion of youths and females who are already in the work force makes it difficult to achieve the same sort of growth in this decade that Alberta posted in the 1970s.

For other parts of the country, the spectre of overall labour shortages does not loom as large, although particular skills will no doubt be hard to come by. Outside the western provinces, there is a pool of unemployed workers to call upon and a group of potential workers who could be coaxed to join the labour force if attractive job opportunities were available. The possibility also remains to draw additional labour force members by reversing the direction of traditional migration flows. This could be a factor in Newfoundland, for example, if economic conditions improve.

#### *Other Factors*

These industrial and demographic characteristics will not, of course, tell the complete story of provincial economic developments in the 1980s. The problem with trying to list and analyze the other influences, however, is that too much uncertainty exists at present to predict with any degree of confidence which ones will be important and how important they will be. To cite but two examples, the size of hydrocarbon reserves off the Atlantic coast and the cost at which they can be developed will be vital to the growth of the eastern provinces, while the speed with which North American auto manufacturers are able to adapt to the changed nature of their market is crucial to Ontario's economy. Another type of uncertainty involves government policies and their regional impact.

#### *Government Policies*

Most government policies have differential regional impact, either because it is their primary intent (e.g., *DREE*), because they are designed to respond to differential regional conditions (e.g., *equalization payments*, *income taxes*, *unemployment insurance*, *cost sharing programs*) or as a by-product of their primary goal (e.g., *oil pricing*, *foreign trade regulation*). All such policies will influence provincial economic performance in the 1980s. Only some of the more important ones are discussed here.

#### *Oil Pricing*

The federal government policy of compensating refineries for differences in the price of imported and domestic crude oil has significant regional impact. In the Atlantic provinces, where imported oil is of much greater than national impor-

Les candidats à l'emploi risquent de ne pas être aussi nombreux au cours de la prochaine décennie. Comme partout ailleurs, le nombre des naissances en Alberta diminue depuis le milieu des années 50 beaucoup plus rapidement que le nombre des décès. Par conséquent, la croissance de la population en âge de travailler due à des facteurs naturels ralentira au cours des années 80. Bien qu'elle continue, la migration intérieure a diminué au cours des dernières années. Ce ralentissement devrait se poursuivre au cours des années 80. En ce qui concerne la possibilité d'une participation accrue de la population active, il sera difficile d'atteindre le même rythme de croissance au cours de cette décennie que l'Alberta dans les années 70, compte tenu du nombre de jeunes et de femmes qui sont déjà sur le marché du travail.

Dans d'autres parties du pays, la perspective d'une pénurie générale de main-d'œuvre est moins précise, mais des difficultés se feront certainement sentir dans certains corps de métiers. En dehors des provinces de l'Ouest, il existe un certain nombre de travailleurs actuellement au chômage, auxquels on pourra faire appel, ainsi que des travailleurs éventuels, que des possibilités d'emploi intéressantes pourraient inciter à rejoindre la population active. Il serait également possible d'augmenter cette dernière en renversant le sens des courants traditionnels de migration, par exemple à Terre-Neuve, si la situation économique s'améliore.

#### *Autres éléments*

Ces données industrielles et démographiques ne permettent pas de tracer un tableau complet de l'évolution économique des provinces au cours des années 80. Les autres éléments qui risquent d'intervenir dans cette évolution sont malheureusement trop incertains pour qu'on puisse les répertorier et les analyser, de façon à prévoir l'ampleur du rôle qu'ils pourraient être amenés à jouer. Par exemple, l'importance des réserves d'hydrocarbures au large des côtes atlantiques et le coût de leur exploitation sont des données vitales pour la croissance des provinces de l'Est, tout comme la faculté d'adaptation de l'industrie automobile nord-américaine à l'évolution de ces marchés l'est pour l'économie de l'Ontario. Les décisions gouvernementales et leurs répercussions régionales constituent un autre facteur d'incertitude.

#### *Les politiques gouvernementales*

La plupart des politiques gouvernementales ont des effets différents selon les régions, soit parce que c'est là leur but initial (comme celles du MEER), et qu'elles visent des conditions régionales différentes (exemple: les paiements de péréquation, l'impôt sur le revenu d'assurance-chômage ou les programmes à coûts partagés) soit parce que ces effets sont des contre-coups de leur objectif principal (exemple: la fixation des prix du pétrole ou la réglementation du commerce extérieur). Toutes ces politiques vont avoir des répercussions sur les résultats économiques des provinces au cours des années 80. Les plus importantes d'entre elles sont évoquées ci-dessous.

#### *La fixation du prix du pétrole*

Les décisions du gouvernement fédéral en matière d'indemnisation des raffineries pour la différence entre le prix du pétrole brut importé et celui du pétrole brut canadien, ont d'importantes conséquences pour les régions. Dans les provin-



tance for electrical generation and heating, the implicit subsidy is huge. If this subsidy were to be removed, consumers would have less to spend on other items and producers would face higher costs. Thus, output in the region would be doubly depressed. At the other extreme, in the producing provinces the extra cost to consumers would pale in comparison with the potential additional revenue of oil producers. Investment, and thus economic growth, would be stimulated by the higher returns on energy projects. Central Canada would be affected as well, but not as harshly as the Atlantic region, due to its greater reliance on non-oil energy sources and the spinoff effects that increased activity in the West would have on central manufacturing and service industries.

#### *Federal-Provincial Financial Arrangements*

The problems associated with large federal deficits were discussed earlier in the submission. If the federal government stopped transferring money to the provinces, its deficit would disappear. While this is not likely to occur, the federal government will be under pressure during the 1980s to hold or reduce its deficit, and transfers to the provinces represent an attractive area for federal restraint. The amounts involved are large and the direct reaction of the voters to any consequent reduction in public services would fall on the provincial rather than the federal government. In the Atlantic provinces, federal transfers represent roughly half of provincial government revenues. Should these transfers be limited these Atlantic governments will be faced with the unpleasant alternatives of raising tax rates (*already the highest in the nation*), reducing expenditures (*already the lowest in the nation*), or running large deficits (*already of concern to lenders*). This situation is made even more severe by the fact that the public sector contributes a much larger than average proportion to the total output of the Atlantic region. Any reduction in government activity hits harder there. Less than two years remain until expiry of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, under which most intergovernmental transfers are administered.

#### *Foreign Trade Regulations*

A traditional complaint of the eastern and western provinces has been that tariff and other types of protection given to certain manufacturing industries has benefited Central Canada at their expense. As a result of the Multilateral Trade Negotiations recently completed, Canada has undertaken to reduce its barriers to trade gradually during the 1980s. Canada's manufacturing sector as an aggregate need not be hurt by these actions, but considerable "rationalization" will have to occur if producers are to become efficient enough to survive in a more competitive marketplace. This rationalization will involve larger and probably fewer production facilities special-

ces, Maritimes, où le pétrole importé joue un rôle beaucoup plus grand que dans le reste du pays pour la production d'énergie électrique et le chauffage, ces décisions se traduisent implicitement par d'énormes subventions. En cas de suppressions de ces subventions, les consommateurs auraient moins d'argent à consacrer à d'autres dépenses, et les producteurs devraient faire face à des coûts plus élevés. La production de la région s'en trouverait donc doublement pénalisée. Par contre, dans les provinces productrices, les coûts supplémentaires pour les consommateurs paraîtraient minimes en comparaison des revenus supplémentaires des producteurs de pétrole. Le rendement supérieur des projets énergétiques stimulerait l'investissement et, par contre-coup, la croissance économique. Une telle politique aurait également des effets sur le Canada central, mais ils seraient moins dramatiques que dans les provinces Maritimes, étant donné que le Canada central est moins dépendant du pétrole et que l'intensification des activités dans l'ouest aurait un effet d'entraînement sur les secteurs de la fabrication et des services des régions centrales.

#### *Les accords financiers entre le fédéral et les provinces*

Les problèmes que pose l'important déficit fédéral ont été abordés précédemment dans le présent rapport. Si le gouvernement fédéral cessait d'effectuer des transferts d'argent aux provinces, son déficit disparaîtrait. Il est peu probable qu'une telle éventualité se réalise, mais comme le gouvernement fédéral aura du mal à contenir ou à réduire son déficit au cours des années 80, il pourrait être tenté de le faire. Les sommes en cause sont considérables, et les restrictions dans les services publics qui pourraient découler d'une diminution des versements de transfert inciteraient les électeurs à s'en prendre aux autorités provinciales, et non au gouvernement fédéral. Dans les provinces Maritimes, les transferts fédéraux représentent environ la moitié des revenus des gouvernements provinciaux. En cas de limitation de ces transferts, les gouvernements des Maritimes auraient à faire un choix difficile entre une hausse des taux d'imposition, qui sont déjà les plus élevés de la nation, une réduction des dépenses, qui sont déjà les plus modestes de la nation, ou l'acceptation de gros déficits, qui préoccupent déjà les prêteurs. La situation se complique encore du fait que la contribution du secteur public à la production totale des Maritimes est de beaucoup supérieure à la moyenne nationale. Toute diminution de l'intervention des pouvoirs publics ne peut que pénaliser davantage les Maritimes. Il reste moins de deux ans avant l'expiration de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui régit la plupart des transferts de fonds intergouvernementaux.

#### *La réglementation du commerce extérieur*

Les provinces de l'est et de l'ouest se sont toujours plaintes des tarifs et autres protections dont jouissaient certaines industries manufacturières du Canada central au détriment des autres parties du pays. À la suite des négociations commerciales multilatérales terminées récemment, le Canada a entrepris d'alléger progressivement ses barrières commerciales au cours des années 80. Le secteur manufacturier canadien dans son ensemble ne devrait pas souffrir de ces mesures, mais il faudra rationaliser considérablement l'opération si l'on veut que les producteurs canadiens acquièrent une efficacité suffisante pour survivre sur un marché plus concurrentiel. Cette rationa-



izing in narrow product lines. It will also no doubt involve the disappearance of some plants, and even some industries which cannot survive the more competitive environment. It is difficult to forecast with precision the structure of this rationalized manufacturing sector, but it would seem likely that industries enjoying the greatest protection at present (*textiles, clothing, knitted goods, footwear*) would be the ones requiring the greatest adjustment. In regional terms, this places Quebec, Eastern Ontario and perhaps Manitoba at greatest risk. When the bilateral clothing import restraints expire at the end of 1981, the issue of the regional effects of trade liberalization will come to a head.

### *Domestic Trade Regulations*

Provincial governments have increasingly instituted policies which discriminate against "outside" labour, capital goods and services in an effort to protect their own residents. Examples of these types of policies range from the "Newfoundlander first" hiring rules for oil exploration, to Ontario's selection of a higher cost local supplier of transit vehicles, to British Columbia's determination of eligible bidders for control of MacMillan Bloedel. Internal barriers such as these, which prevent economic agents from pursuing activities which they feel to be in their best interest, represent a great danger. The erection of a particular barrier leads to the imposition of a succession of offsetting or retaliatory policies, which in sum hamper the efficient operation of the national economy. In the same category are special inducements to industry to locate in a particular place when strict market considerations would suggest a different site. The demands that a revised constitution give provinces increased powers to regulate economic matters may make this process of "balkanization" difficult to reverse in the decade ahead. The precise regional implications of this tendency to establish impediments to the free flow of commerce throughout the country are less clear than is the conclusion that it will leave Canada as a whole worse off.

lisation devrait se traduire par des entreprises de production moins nombreuses et spécialisées dans une gamme de produits plus étroite. Elle entraînera certainement la disparition de certaines usines, voire de certaines industries qui ne pourront supporter un environnement plus concurrentiel. Il est difficile de prévoir avec exactitude quelle sera la structure de ce secteur manufacturier rationalisé, mais, selon toute vraisemblance, les industries les mieux protégées actuellement, comme les textiles, l'habillement et les industries du tricot et de la chaussure, sont celles qui subiront les plus importants rajustements. Au plan régional, il en résulte un risque plus important pour le Québec, l'est de l'Ontario et, peut-être, pour le Manitoba. A l'expiration des accords bilatéraux qui restreignent les importations de vêtements, soit à la fin de 1981, la question des effets régionaux de la libéralisation du commerce va passer au premier plan de l'actualité.

### *La réglementation du commerce intérieur*

Les gouvernements provinciaux ont de plus en plus tendance à adopter des mesures discriminatoires à l'encontre de la main-d'œuvre, des capitaux et des services «étrangers» dans le but de protéger leurs administrés. On trouve des politiques de ce type à Terre-Neuve, où les sociétés de la province sont choisies de préférence dans les contrats de prospection pétrolière, en Ontario, où un fournisseur local de véhicules de transport en commun a été choisi comme adjudicataire malgré ses prix plus élevés, et en Colombie-Britannique, dans le choix des soumissionnaires pour le contrôle de MacMillan Bloedel. Des barrières internes de ce genre, qui empêchent des agents économiques de poursuivre des activités qui répondraient à leurs intérêts, constituent un grave danger. La mise en place d'une barrière particulière va entraîner une cascade de mesures de compensation ou de représailles qui, finalement, s'opposent à un fonctionnement efficace de l'économie. On peut ranger dans la même catégorie les mesures spéciales qui incitent une entreprise à s'implanter dans une localité particulière, alors que la stricte observation des règles du marché lui aurait fait choisir un autre endroit. La volonté de voir la nouvelle Constitution accorder aux provinces des pouvoirs plus étendus de réglementation de l'économie pourrait rendre plus difficile un renversement de ce processus de balkanisation au cours de la décennie à venir. Les incidences régionales précises de cette tendance, qui consiste à créer des obstacles à la liberté du commerce dans l'ensemble du pays, sont moins évidentes que ne l'est la conclusion selon laquelle il ne peut en résulter qu'une détérioration de la situation d'ensemble pour le Canada.







TABLE II  
DEMOGRAPHIC STRUCTURE — BY PROVINCE

	New- foundland	Prince Edward Island	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Sas- katchewan	Alberta	British Columbia	Northwest Terri- tories	Canada
Proportion of 1979 Population												
Age 10-19	22.4	20.4	19.4	20.1	18.6	18.2	18.1	19.1	19.0	17.5	22.5	18.5
Age 55-65	7.0	8.4	9.0	8.3	8.5	8.9	9.4	9.5	7.4	9.4	4.6	8.7
Labour Force Participation Rate—1979												
Females Age 25 and over	38.4	44.7	42.7	40.8	42.1	50.9	47.6	45.8	52.7	45.0	N/A	47.0
Males and Females Age 15-24	60.3	67.6	65.5	61.9	62.7	69.9	71.2	71.2	74.3	69.9	N/A	67.9
Migration per 10,000 Population 1971-79												
Net international	- 20	+ 70	+ 80	+ 80	+ 90	+510	+340	+ 40	+ 430	+ 60	+760	+310
Net interprovincial	-170	+550	+170	+400	-390	- 50	-680	-420	+1010	+730	-200	0

TABLEAU II  
STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE PAR PROVINCE

	Terre- Neuve	Île-du- Prince- Édouard	Nouvelle- Écosse	Nouveau- Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskat- chewan	Alberta	Colombie- Britan- nique	Territoires du Nord- Ouest	Canada
Répartition des classes d'âge en 1979												
(en pourcentage)												
De 10 à 19 ans	22.4	20.4	19.4	20.1	18.6	18.2	18.1	19.1	19.0	17.5	22.5	18.5
De 55 à 65 ans	7.0	8.4	9.0	8.3	8.5	8.9	9.4	9.5	7.4	9.4	4.6	8.7
Taux de participation à la main-d'œuvre active en 1979												
Femmes de 25 ans et plus	38.4	44.7	42.7	40.8	42.1	50.9	47.6	45.8	52.7	45.0	*	47.0
Hommes et femmes de 15 à 24 ans	60.3	67.6	65.5	61.9	62.7	69.9	71.2	71.2	74.3	69.9	*	67.9
Migration de 1971 à 1979 (pour 10,000 habitants)												
Internationale nette	- 20	+ 70	+ 80	+ 80	+ 90	+510	+340	+ 40	+ 430	+ 60	+760	+310
Interprovinciale nette	-170	+550	+170	+400	-390	- 50	-680	-420	+1010	+730	-200	0

\*Données non disponibles





























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Conference Board of Canada:*

Dr. James R. Nininger, President;  
Dr. Thomas Maxwell, Vice-President and Chief Economist;  
Dr. Peter Gusen, Director, Provincial Economic Forecasting.

### *Du Conference Board of Canada:*

M. James R. Nininger, président;  
M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste en chef;  
M. Peter Gusen, directeur, Prévisions économiques provinciales.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

Tuesday, November 18, 1980

**Issue No. 14**

### **Complete proceedings on:**

The Examination of the Main Estimates  
laid before Parliament for the fiscal  
year ending March 31, 1981

---

**REPORT OF THE COMMITTEE**

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

DEPOSITORY LIBRARY NATIONAL

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

Le mardi 18 novembre 1980

**Fascicule n° 14**

### **Seule et unique séance sur:**

L'étude du Budget des dépenses déposé  
au Parlement pour l'année financière  
se terminant le 31 mars 1981

---

**RAPPORT DU COMITÉ**

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 18, 1980

(16)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:00 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

*Present:* The Honourable Senators Everett (Chairman), Doody, Godfrey, Leblanc, Lewis, Manning, Robichaud, Thériault (8).

*In Attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

*From the Treasury Board the following witnesses were heard:*

The Honourable D. J. Johnston, President;

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch.

The Main Estimates were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 NOVEMBRE 1980

(16)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier le Budget principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé devant le Parlement.

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (président), Doody, Godfrey, Leblanc, Lewis, Manning, Robichaud, Thériault (8).

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Du Conseil du Trésor, les témoins suivants sont entendus:*

L'honorable D. J. Johnston, président;

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Le Budget principal est approuvé et le président est prié d'en faire rapport au Sénat.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

December 4, 1980

The Standing Senate Committee on National Finance to which the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981, were referred has in obedience to the order of reference of Tuesday, April 29, 1980, examined the said estimates, and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate, as recorded in the Minutes of Proceedings of the Senate of April 29, 1980, "to examine and report upon the expenditures proposed by the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981".

*Witnesses*

The Committee made a general examination of the estimates as tabled, and heard evidence from the Honourable D. J. Johnston, President of the Treasury Board and from the following officials of Treasury Board: Mr. J. L. Manion, Secretary; Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch.

In addition, the Committee met with the following witnesses:

*Department of Finance*

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister

*Bank of Canada*

Mr. G. K. Bouey, Governor

*Department of Transport*

Mr. J. Charron, Assistant Deputy Minister, Coordination

Mr. N. G. Mulder, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning

Mr. R. J. Marsham, Deputy Administrator, Canadian Surface Transportation Administration

*C.D. Howe Research Institute*

Mr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer

Dr. Wendy Dobson, Senior Economist

*Royal Bank of Canada*

Dr. E. P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist

*Department of Energy, Mines and Resources*

Mr. M. A. Cohen, Deputy Minister

Mr. Ross Toombs, Senior Advisor, Energy Policy Coordination

*Alberta Gas Trunk Line Company*

Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer

*Shell Canada Limited*

Mr. C. W. Daniel, President and Chief Executive Officer

Mr. Z. Peter Pokrupa, Consultant Economist

## RAPPORT DU COMITÉ

Le 4 décembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales qui a été saisi du budget des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice budgétaire se terminant le 31 mars 1981 a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 29 avril 1980, étudié ledit budget et en fait le rapport suivant:

D'après le procès-verbal du Sénat du 29 avril 1980, le comité a reçu l'autorisation du Sénat «d'étudier les dépenses projetées dans le budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice budgétaire se terminant le 31 mars 1981 et d'en faire rapport».

*Témoins*

Le Comité a procédé à un examen général du budget déposé et a entendu les témoignages de l'honorable D. J. Johnston, président du Conseil du Trésor et de M. J. L. Manion, secrétaire et L. J. O'Toole, secrétaire adjoint chargé de la direction des programmes, hauts fonctionnaires au Conseil du Trésor.

De plus, les témoins suivants ont comparu devant le comité:

*Ministère des Finances*

M. I. A. Stewart, sous-ministre

*Banque du Canada*

M. G. K. Bouey, Gouverneur

*Ministère des Transports*

M. J. Charron, sous-ministre adjoint, chargé de la coordination

M. N. G. Mulder, sous-ministre adjoint, chargé de la planification stratégique

M. R. J. Marsham, sous-administrateur, administration canadienne des transports de surface

*Institut de recherche C.D. Howe*

M. Carl E. Beigie, président et directeur général

M<sup>me</sup> Wendy Dobson, économiste principal

*Banque royale du Canada*

M. E. P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef

*Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources*

M. M. A. Cohen, sous-ministre

M. Ross Toombs, Conseiller principal chargé de la coordination de la politique énergétique

*Alberta Gas Trunk Line Company*

M. S. R. Blair, président et directeur exécutif

*Shell Canada Limited*

M. C. W. Daniel, président et directeur exécutif

M. Z. Peter Pokrupa, économiste-conseil



*Government of New Brunswick*

Mr. Arthur C. Parks, Deputy Secretary to Cabinet, Economic Policy, Cabinet Secretariat

Mr. J. P. Blanchard, Deputy Minister, Commerce and Development

Mr. F. J. Arsenault, General Manager, Community Improvement Corporation

*Department of Finance*

Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister

Mr. J. H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations Division

*Department of Regional Economic Expansion*

The Honourable P. De Bané, Minister

*Conference Board of Canada*

Dr. James Nininger, President

Dr. Peter Gusen, Director, Provincial Economic Forecasting

Dr. Thomas Maxwell, Vice-President and Chief Economist

*Ministry of State for Economic Development*

The Honourable H. A. Olson, Minister

*Overview*

The Main Estimates for 1980-81 amount to \$59,013 million. Of this amount \$57,861 million are for budgetary items and \$1,152 million are for non-budgetary items that is loans, investments and advances. Statutory requirements amount to \$34,075 million and non-statutory amount to \$24,938 million. Of the total budgetary estimates, \$24,310 million represents funds for which Parliament is asked to provide new authority.

However, honourable Senators should be aware of the following comments by the Honourable D. Johnston, the President of the Treasury Board:

At the time of tabling I indicated that these estimates were prepared on the basis of the economic and policy assumptions of the previous government and had not been modified to reflect the policies under development by this government. Given the time required for the technical revision of estimates of this complexity, the government could not have completed the formulation of its own policies and programs without an undesirable delay in the tabling of the estimates.

The government has refined its spending plans for 1980-81 since the Main Estimates were tabled. In the October 28 budget, my colleague, the Minister of Finance, set out the new expenditure plan that incorporates these policy and program changes as well as more up-to-date economic assumptions. Some of these changes were reflected in Supplementary Estimates (B) which I tabled on November 5th, and others will be included in future Supplementary Estimates.

*Gouvernement du Nouveau-Brunswick*

M. Arthur C. Parks, sous-secrétaire du Cabinet chargé de la politique économique

M. J.-P. Blanchard, sous-ministre chargé du commerce et du développement

M. F.-J. Arsenault, directeur général, Community Improvement Corporation

*Ministère des Finances*

M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint

M. J. H. Lynn, directeur général chargé des relations fédérales-provinciales

*Ministère de l'Expansion économique régionale*

L'honorable P. De Bané, ministre

*Conference Board of Canada*

M. James Nininger, président

M. Peter Gusen, directeur chargé des prévisions économiques provinciales

M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste-en-chef

*Ministère d'État chargé du Développement économique*

L'honorable H. A. Olson, ministre

*Généralités*

Le budget des dépenses de 1980-1981 s'établit à \$59,013 millions. Les postes budgétaires et non-budgétaires (prêts, investissements et avances) représentent respectivement \$57,861 millions et \$1,152 millions. Les postes statutaires s'élèvent à \$34,075 millions et les postes non statutaires à \$24,938 millions. Les fonds pour lesquels le Parlement est prié de fournir une nouvelle autorisation représentent \$24,310 millions.

Cependant, les sénateurs devraient prendre connaissance de ce qu'a dit l'honorable D. Johnston, président du Conseil du Trésor, au sujet de ce budget:

Au moment du dépôt, j'ai indiqué que le budget avait été établi à partir des hypothèses économiques et des projets de politiques du gouvernement précédent, et qu'il n'avait subi aucune modification visant à traduire les politiques que notre gouvernement est en voie d'élaborer. Étant donné le temps nécessaire à la révision technique d'un budget d'une telle complexité, le gouvernement n'aurait pu mener à bien la formulation de ses propres politiques et programmes sans retarder de façon indue le dépôt du budget des dépenses.

Depuis le dépôt du budget principal des dépenses, le gouvernement a poli son plan de dépenses pour 1980-1981. Dans le budget déposé le 28 octobre, mon collègue le ministre des Finances a décrit le nouveau plan de dépenses qui tient compte de ces modifications de politiques et de programmes et met de l'avant des hypothèses économiques actualisées. Certaines de ces modifications ressortent dans le budget supplémentaire (B) que j'ai déposé le 5 novembre et d'autres caractériseront les budgets supplémentaires à venir.



### *Presentation of the Estimates*

The President of the Treasury Board has informed this Committee that the Treasury Board Secretariat is in the process of developing a new format for the presentation of the Main Estimates. In this regard, we have two specific and related recommendations. These recommendations spring from the Committee's view that the Estimates must present not just an enumeration of the government's spending intentions but should place them in a meaningful context. The presentation should facilitate the general public's and Parliamentarian's understandings of the overall impacts of the government's plans in the context of the medium term needs and conditions of the nation.

In our ongoing examination of "Government Policy and Regional Disparities", we have come to appreciate in particular the diverse nature of Canadian society and the Canadian economy. Therefore we feel that any revised presentation of the estimates should include brief, summary analyses indicating the relative regional impacts of federal government spending initiatives. We do not here suggest that this type of summary evaluation could be perfect or totally comprehensive; we recognize that such is technically impossible. Nor do we seek what has popularly come to be known as a "balance sheet of Confederation". The sum total of the benefits of Confederation cannot be summarized in the strict accounting terms of government expenditures. We do however hope that by displaying in a compact, comprehensible form the government's spending plans on a regional basis, we, our fellow parliamentarians and the public at large might be more sensitive to and aware of the government's programs in terms of the implications for regional and national economic conditions and prospects.

In a parallel line, we recommend that any revised presentation of the estimates include an expanded evaluation of the estimates according to function. In particular, we would like included a summary display of government expenditures aggregated according to which major sector of the economy—e.g. manufacturing, agriculture, tourism—is affected by the expenditure. Once again we recognize that such an exercise can not be performed to the complete satisfaction of everyone, and that at best the results will be reasonable approximations. Nevertheless, we feel that such information is vital to our understanding and assessment of the direction and implications of government expenditure policies.

### *The Medium Term Economic Environment*

In our examination of the Main Estimates, we have attempted to understand the economic environment within which the government's policies, represented by these estimates, will function. While we have no pretence of being crystal ball gazers, we would like to review Canada's medium term prospects, and the factors we have been told will prove most significant.

### *Présentation du budget des dépenses*

Le président du Conseil du Trésor a informé ce comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor était en train de remanier la forme sous laquelle le budget des dépenses est présenté. A cet égard, nous formulons deux recommandations précises. Le comité estime que le budget des dépenses doit présenter non seulement la liste des projets de dépenses du gouvernement mais que ceux-ci devraient s'inscrire dans un contexte plus significatif. Le mode de présentation devrait permettre au grand public et aux parlementaires de concevoir quelles répercussions générales risquent d'avoir les projets du gouvernement sur les besoins à moyen terme et la conjoncture économique du pays.

Au fur et à mesure que nous examinons la «politique du gouvernement en matière de disparités régionales», nous nous apercevons à quel point la société et l'économie canadienne sont variées. Par conséquent, nous estimons que toute nouvelle présentation du budget devrait comprendre des analyses brèves et succinctes indiquant quelles répercussions relatives les projets de dépenses du gouvernement fédéral risquent d'avoir sur les régions. Notre propos ici n'est pas de demander que ce type d'évaluation succincte soit parfait ou approfondi; nous savons que c'est techniquement impossible. Nous ne cherchons pas non plus à obtenir ce qu'on appelle de plus en plus couramment un «bilan de la Confédération». L'ensemble des avantages que présente la Confédération ne peuvent être résumés selon les termes strictement comptables, des dépenses publiques. Nous espérons cependant que si les projets de dépenses du gouvernement sur le plan régional sont présentés sous une forme concise et compréhensible, nous pourrions, ainsi que nos collègues et le grand public, être plus sensibles et davantage conscients des répercussions que pourraient avoir les programmes publics sur la situation et les perspectives économiques régionales et nationales.

Parallèlement à ceci, nous recommandons que dans toute nouvelle présentation du budget des dépenses figure une évaluation élargie des prévisions budgétaires selon leur fonction. En particulier, nous aimerions que le budget comprenne un exposé succinct des dépenses publiques qui seraient rassemblées en fonction du secteur de l'économie (industrie manufacturière, agriculture, tourisme) qui serait touché par la dépense. De nouveau, nous savons que cet exercice ne peut être effectué à la satisfaction entière de tous et chacun et qu'au mieux, les résultats donnés ne seront que des approximations relatives. Néanmoins, nous croyons que cette information est essentielle si nous voulons comprendre et évaluer l'orientation de la politique des dépenses publiques ainsi que sa portée générale.

### *La situation économique à moyen terme*

Lors de notre étude du budget des dépenses, nous avons tenté de comprendre la situation économique au sein de laquelle les programmes du gouvernement, représentés par ces prévisions budgétaires, seront administrés. Comme nous ne prétendons absolument pas lire dans les boules de cristal, nous aimerions examiner de plus près les perspectives économiques à moyen terme du Canada et les facteurs qui nous ont été rapportés s'avéreront d'une importance considérable.



### *The Outlook*

The past decade has been a disillusioning one for most Canadians. The rose coloured bubble of the fifties and sixties, which featured strong productivity and real output growth, and, in retrospect, moderate inflationary pressures, burst in the early years of this decade and left us with a residue of uncertainty and distrust. Based on the comments of our witnesses, we see little that is likely to rinse away this residue. The Economic Council, for example, could muster just "two cheers" for the eighties. The Deputy Minister of Finance, Dr. I. Stewart commented on the 1980's prospects as follows:

By our historical standards, average real growth between 3% and 3.5% is low, but by the decade of the eighties standards is the kind of real growth that we are going to see worldwide. Nonetheless it is not sufficient real growth to make major incursions on the rate of labour force utilization, and therefore is associated with the prolongation of rather severe unemployment rates. (2:10)

Despite this apparent pessimism, we remain convinced that the conclusion this Committee reached in 1971 is valid today:

There is no simple solution to the problem of economic management, but government does possess powerful policy tools for stabilizing the growth of the economy, and important improvements can be made in the use of these tools.

In order to utilize the policy tools effectively, a clear recognition and understanding of the goals and the factors operating in our economy is essential. We would like in this report to review some of these factors.

### *Energy*

The energy situation which continues to haunt the world economy has been a constant factor mentioned by every witness appearing before us. We recognize that by now the subject is familiar to all, and therefore we will not proceed to discuss the matter at length. We would however like to note the enormous impacts that energy price increases will have on the Canadian economy, the inflationary pressures, the weakened growth potential as existing machinery is made obsolete, the hardships imposed on low wage earners and those on fixed incomes, and the redistributions of incomes from energy consuming to energy producing sectors and regions. While the Canadian economy and Canadians must adapt to the realities of the new energy world of the eighties, we should not lose sight of our opportunity as a relatively energy rich nation to utilize our comparative energy advantage in order to facilitate our general economic development. And above all, we must accept the enormous demands placed on all of us to ensure the energy security of future generations.

### *Les perspectives*

Le désillusionnement a caractérisé la décennie qui vient de s'écouler. La montgolfière des années 50 et 60 qui arborait les couleurs de la forte productivité et de la croissance de la production, ce qui se traduisait par des pressions inflationnistes modérées, a éclaté au début de cette décennie et nous a laissé avec les lambeaux de l'incertitude et de la méfiance. Si l'on en juge d'après les commentaires de nos témoins, il sera difficile de se débarrasser de ces lambeaux. Pour le Conseil économique, par exemple, les années 1980 seront caractérisées par l'inertie. M. I. Stewart, sous-ministre des Finances, a jugé les perspectives économiques pour les années 1980 en ces termes:

D'après nos normes chronologiques, les prévisions d'un taux de croissance réelle moyenne de 3 à 3.5 p. 100, sont faibles mais les normes fixées pour les années 80 indiquent que c'est le genre de croissance réelle que nous allons avoir à l'échelle mondiale. Néanmoins, cette croissance réelle n'est pas suffisante pour augmenter substantiellement le taux d'utilisation de la main-d'œuvre et, par conséquent, elle implique la prolongation d'un taux de chômage élevé. (2:10)

Malgré ce pessimisme apparent, nous restons convaincus que la conclusion à laquelle ce comité est arrivé en 1971 vaut toujours:

Il n'existe pas de solution simple au problème de la gestion de l'économie, mais le gouvernement détient des instruments de politique puissants pour stabiliser la croissance économique, et d'importantes améliorations peuvent être obtenues par l'utilisation de ces instruments.

En vue d'utiliser les moyens qu'offre la politique de la façon la plus rationnelle possible, il faut absolument discerner et comprendre les objectifs et les facteurs intrinsèques de notre économie. Nous aimerions passer en revue certains de ces facteurs dans ce rapport.

### *L'énergie*

L'énergie, qui continue à hanter l'économie mondiale, a été systématiquement mentionnée par chaque témoin qui a comparu devant notre comité. Nous savons maintenant que personne n'ignore les données du problème et par conséquent, nous n'allons pas nous lancer dans une discussion à perte de vue. Nous aimerions cependant nous appesantir sur les répercussions énormes que les majorations du prix de l'énergie auront sur l'économie canadienne, sur les pressions inflationnistes, sur l'affaiblissement du potentiel de croissance, les équipements actuels devenant désuets, sur les épreuves qu'auront à subir les familles à revenus peu élevés et celles dont le revenu est fixe ainsi que sur la redistribution des revenus des régions consommatrices d'énergie au profit des secteurs producteurs d'énergie. Si l'économie canadienne et si les Canadiens doivent s'adapter à la réalité du nouveau mode énergétique des années 80, nous ne devons cependant pas perdre de vue que les ressources énergétiques que possède notre pays nous permettront d'utiliser notre avantage énergétique comparatif pour faciliter notre développement économique. Et surtout nous devons accepter l'énorme responsabilité qui nous échoit d'assurer la sécurité énergétique des générations futures.



## *Inflation*

The energy impacts and pressures are ubiquitous; they influence all facets of our future, and in some respects dominate completely. But we must not be blinded by this energy veil. Other problems also contribute to the challenge of our future. Inflation remains one of the biggest concerns for our economy and our economic policies over the next decade. We agree with the Governor of the Bank of Canada that the rate of inflation cannot be reduced rapidly without serious economic disruption except over a period of years. But we are now concerned by the risk that not only will the rate of inflation not be reduced, but rather that it may in fact increase, and of itself cause major economic disruptions. The Canadian economy will be vulnerable to a number of inflationary sources over the course of the coming decade. In particular, international prices are expected to continue to rise so that import sources will continue to exert upward influences, and domestically, we will have to absorb the impacts of higher energy prices. If we allow these higher energy and international prices to become incorporated into a higher Canadian inflation rate, we will all be losers.

We have noted our general agreement with the views of the Governor of the Bank of Canada with respect to the difficulty of dealing with the inflation problem. We would also like to express our general agreement with the Bank's overall policy position. In 1971, this Committee expressed the following recommendation with regard to monetary policy:

The Bank of Canada cannot operate monetary policies on the basis suggested by some monetarists. It must be concerned with such important matters as interest and exchange rate levels, liquidity and the financing of federal government debt. However, it should give more relative emphasis to steadying the growth of the money supply and it should guard against a tendency to be overly reactive to short term indicators.

While we continue to endorse the thrust of this recommendation, and hence we accept in general terms the Bank of Canada's current gradualist approach to the control of the money supply, we are concerned by the apparent intractability of inflation. We would therefore urge the Governor of the Bank of Canada to consider lower future bounds for the rate of growth of the money supply. Given the likelihood of unavoidable price increases in certain segments of the economy such as the energy sector, there is a real danger that further lowering of the bounds will cause a major reduction in output with its consequences for employment. However, in light of the present rates of price and wage increases, the virulence of expectations of continuing inflation and the concomitant speculation that is raging in certain areas of the economy, it is essential that stronger action be taken to reduce the growth of the money supply.

## *L'inflation*

Les répercussions et les pressions dues à l'énergie sont omniprésentes, elles influencent toutes nos perspectives futures et à certains égards les dominent complètement. Mais nous ne devons pas pour autant en être aveuglés. D'autres problèmes contribuent également au défi que pose notre avenir. L'inflation demeurera l'un des problèmes clés de notre économie et de notre politique économique lors de la prochaine décennie. Nous reconnaissons avec le Gouverneur de la banque du Canada que le taux d'inflation ne peut être réduit rapidement sans perturbations économiques graves qu'à long terme. Mais le taux d'inflation risque non seulement de ne pas être réduit mais il risque même d'augmenter provoquant ainsi d'importantes perturbations économiques, ce qui nous préoccupe. L'économie canadienne se montrera vulnérable envers certaines sources d'inflation au cours de la décennie à venir. En particulier, les prix sur les marchés internationaux devraient continuer à augmenter si bien que les importations continueront à exercer une influence à la hausse et, sur le plan intérieur, nous devons résorber les répercussions de la hausse du prix de l'énergie. Si cette hausse du prix de l'énergie et des prix internationaux accentuent le taux d'inflation au Canada, nous y perdrons tous.

Le point de vue du Gouverneur de la Banque du Canada sur la difficulté à enrayer l'inflation recueille notre assentiment général. Nous souscrivons également entièrement à la politique générale que suit la banque. En 1971, ce Comité a formulé la recommandation suivante en égard à la politique monétaire:

La Banque du Canada ne peut pas appliquer de politique monétaire sur les bases proposées par certains experts «monétaristes». Elle doit tenir compte d'importantes questions comme les niveaux des taux d'intérêt et de change, la liquidité et le financement de la dette du gouvernement fédéral. Cependant, elle devrait accorder une plus grande importance relative à la régularisation de l'accroissement de la masse monétaire et elle devrait se garder d'une certaine tendance à réagir trop fortement aux indicateurs à court terme.

Si nous approuvons toujours la portée de cette recommandation acceptant, par conséquent, grosso modo, la démarche progressive qu'a adoptée la Banque du Canada en ce qui concerne le contrôle de la masse monétaire, il n'en reste pas moins que nous sommes préoccupés par l'impuissance apparente qu'il y a à juguler l'inflation. Par conséquent, nous prions instamment le Gouverneur de la Banque du Canada d'envisager de limiter davantage le rythme de croissance de la masse monétaire. Comme il ne sera guère possible d'éviter que les prix n'augmentent dans certains secteurs de l'économie tel que le secteur de l'énergie, une nouvelle baisse risque d'entraîner une réduction importante de la production avec toutes les conséquences que cela implique pour l'emploi. Cependant, compte tenu du rythme auquel les prix et les salaires augmentent actuellement, de la virulence de l'inflation qui continue à battre des records et de la spéculation qui fait rage dans certains secteurs de l'économie, il est essentiel que des mesures plus radicales soient prises pour réduire la croissance de la masse monétaire.



### *Government Deficits*

The current monetary policy of the Bank of Canada is in our view an important element in the effort to control inflation. This policy is, however, not without implications for other aspects of the economic policy. In particular, as the Bank of Canada continues to restrict the rate of growth of the money supply, the impacts on financial markets of the federal government's continued deficits become more important, and possibly deleterious to Canadian growth. Government deficit financing adds greater pressures on interest rates and Canadian capital markets; productive investments may be crowded out, and the pace of economic growth slowed. Moreover, the continuing deficits increase the government's debt position, and thus lead to increases in the already substantial costs of servicing this debt. For the information of Honourable Senators, we would like to note that in the Main Estimates 1980-81, these debt service charges are estimated to be \$10.275 billion dollars, 19.5 per cent above the charges for 1979-80, and some 17.8 per cent of total 1980-81 tabled estimates. These large debt charges, in this period of a fiscal restraint, may be crowding out needed government expenditures in other areas, as well as contributing to the difficulty of reducing the existing deficit. We note in this regard the October 28 budget forecast of the Minister of Finance which projects continuing increases in the public debt charges such that by fiscal year 1983-84, these charges amount to more than twice the projected federal deficit.

### *Potential Growth*

Dr. Ian Stewart claimed that, due to developments over the past decade, economists have been forced to revalue downwards their estimates of potential labour force growth, the potential growth of the stocks of machinery, equipment, and facilities, and overall Canadian productivity growth. Therefore, Canada's estimated potential economic growth for the 1980's has been reduced. We believe that this is a most serious and unwelcome development. But we also believe that by looking at the root causes of the problem, changes for the better may be possible.

#### *i) Labour Force*

We realize that the slower growth of the population will impose certain restraints on the rate of our potential growth. However, we are concerned that our economic potential is reduced by the rate of growth of the labour force while simultaneously relatively high rates of unemployment are tolerated, and called "natural". We believe that the government should begin immediately to discuss and develop policies which will serve to reduce this "natural rate of unemployment", with due and explicit consideration given to any social ramifications of such policies. In this regard it is important to reduce the "natural rate of unemployment" by structural changes such as training, mobility and unemployment insurance eligibility regulations and not by demand policies which will not reduce the "natural rate of unemployment" and only serve to increase inflation. Moreover, the government should closely monitor

### *Les déficits publics*

A notre avis, la politique monétaire que suit actuellement la Banque du Canada constitue un élément important dans les efforts entrepris pour maîtriser l'inflation. Cependant, cette politique risque d'avoir de sérieuses retombées sur d'autres aspects de la politique économique. En particulier, au fur et à mesure que la Banque du Canada continue de restreindre le rythme de croissance de la masse monétaire, les répercussions que les déficits croissants du gouvernement fédéral entraînent sur les marchés financiers pèsent sur la croissance du Canada et la menace peut-être; le financement du déficit public augmente les pressions exercées sur les taux d'intérêt et les marchés financiers canadiens ce qui risque d'évincer les investissements productifs et de ralentir le rythme de la croissance économique. De plus, les déficits persistants augmentent le fardeau de la dette du gouvernement majorant ainsi les coûts déjà élevés du service de cette dette. A titre d'information, nous aimerions faire remarquer que dans le budget des dépenses de l'année 1980-1981, le service de la dette est estimé à 10,275 milliards, soit 19.5 p. 100 de plus que pour l'année 1979-1980, ce qui représente 17.8 p. 100 de l'ensemble des prévisions budgétaires pour l'exercice 1980-1981. En cette période de restrictions budgétaires, ces frais énormes risquent d'évincer certaines dépenses publiques nécessaires dans d'autres secteurs et d'alimenter la difficulté qu'il y a à réduire le déficit actuel. A cet égard, nous notons que le budget du 28 octobre présenté par le ministre des Finances prévoit une augmentation constante du service de la dette publique ce qui représentera le double du déficit fédéral prévu d'ici l'exercice budgétaire 1983-1984.

### *Le potentiel de croissance*

M. Ian Stewart a soutenu que, en raison des événements survenus au cours de cette dernière décennie, les économistes ont dû réévaluer à la baisse leurs prévisions sur le potentiel de croissance de la main-d'œuvre, sur les stocks d'équipement, de matériel et d'installations et sur l'ensemble de la productivité du Canada. Par conséquent, les prévisions sur la croissance économique potentielle du Canada pour les années 80 ont dû être réduites. A notre avis, il s'agit là d'un événement à la fois grave et inopportun. Mais nous croyons également que si les causes réelles du problème sont déterrées, un avenir meilleur nous attend.

#### *i) La main-d'œuvre*

Nous nous rendons compte que le ralentissement de la croissance démographique restreindra le rythme de notre croissance potentielle. Cependant, nous sommes préoccupés par le fait que le rythme de croissance de la main-d'œuvre réduit notre potentiel économique alors que l'on tolère simultanément, un taux de chômage relativement élevé dit «naturel». Nous pensons que le gouvernement devrait se réunir immédiatement pour envisager de prendre des mesures qui permettront de réduire ce «taux de chômage naturel» en tenant compte légitimement et explicitement de toutes les ramifications sociales que ces mesures pourraient entraîner. A cet égard, il est essentiel de réduire le «taux de chômage naturel» en apportant des changements structurels par le biais de règlements sur la formation professionnelle, la mobilité de la main-d'œuvre et les conditions d'ouverture du droit à l'assurance-chômage et non



situations whereby growth in healthy industries may be blocked by the retention of employees in industries which, without substantial government intervention, would be declining in size. We would suggest as well, that, if applicable, immigration levels might be increased when, despite the above efforts to reduce the natural rate of unemployment, Canadians are not available at reasonable Canadian wage levels to fill new positions.

## *ii) Investment*

We have already expressed our concern that the federal fiscal deficit might be crowding out some productive investment. We have other concerns as well about the state of investment markets. In particular, we are concerned that the demands placed on Canadian financial markets by the massive energy projects, about which we have heard so much, will make the financing of investments in other areas of the economy very expensive, and difficult. These investments are essential if Canada is to grow, if our productivity is to increase, and if we are to become and remain more internationally competitive. No easy solution to this problem suggests itself. Clearly we can make some progress by reducing the government deficit, but we can also consider the need to schedule very carefully our investments in certain major energy projects so as to force non-energy investments to one side. We should be mindful that many industries will require substantial investments in new machinery, equipment, and technology simply to adapt to the new higher energy price world. The capital needed to make these adjustments must be assured.

## *iii) Productivity*

Productivity performance has, in the past decade in Canada, not been in keeping with international nor our own historic norms. There are many valid reasons for this performance, reasons which are not reflections of inadequacies on the part of the Canadian people, industry, or government, including such factors as weak international growth and the growth of the demand for services which traditionally are plagued by low measured rates of productivity. But other factors, inefficient regulations, inadequate levels of investment in new equipment and technology, insufficient development of manpower skills, and slow responses to changing world markets conditions must also bear part of the blame. We recognize that, even to the economic experts, much of the story of the past productivity performance remains somewhat of a mystery. But we also recognize that productivity growth is essential for increased real incomes in Canada and to our continuance as a leading international economy. The productivity performance projected in the recent budget for the next five years cannot be allowed to extend into the latter half of the decade. We strongly recommend that the government begin immediately a major undertaking to discover and implement long term meas-

pas en favorisant la demande, politique qui ne réduira pas le «taux de chômage naturel» mais qui ne servira qu'à alimenter l'inflation. De plus, le gouvernement devrait surveiller de près les situations où la croissance des industries en pleine expansion risque d'être bloquée par le maintien d'employés dans des industries qui, en l'absence de crédits publics importants, diminueraient leurs activités. Nous voudrions également proposer que le quota d'immigrants soit, dans la mesure du possible, augmenté lorsque, malgré les efforts susmentionnés entrepris pour réduire le taux de chômage naturel, les Canadiens ne peuvent, moyennant des salaires raisonnables, pourvoir aux nouveaux postes.

## *ii) Les investissements*

Nous avons déjà dit notre souci selon lequel le déficit budgétaire fédéral risque d'évincer certains investissements productifs. Mais la situation qui règne sur les marchés d'investissement suscite d'autres préoccupations. En particulier, nous sommes préoccupés par le fait que la demande imposée aux marchés financiers canadiens par les énormes projets énergétiques, dont nous avons tant entendus parler, risque de renchérir les investissements dans d'autres secteurs de l'économie et de les rendre plus difficiles. Ces investissements sont essentiels si le Canada doit augmenter son taux de croissance, si notre productivité doit augmenter et si nous devons devenir concurrentiels et renforcer notre position sur les marchés internationaux. De prime abord, il n'existe aucune solution facile à ce problème. Nous pouvons certainement progresser en réduisant le déficit public, mais nous pouvons également envisager de planifier nos investissements dans certains projets énergétiques importants de manière plus approfondie de façon à ne pas exclure les investissements non énergétiques. Nous devons garder à l'esprit que de nombreuses industries devront investir des sommes considérables dans de nouveaux matériels, équipements et moyens technologiques en vue simplement de s'aligner sur la nouvelle réalité énergétique dans le monde. Il faut débloquer les capitaux nécessaires à ces rajustements.

## *iii) La productivité*

Au cours de la dernière décennie, le taux de productivité au Canada ne s'est pas aligné sur les normes internationales ni sur celles que nous connaissions auparavant. De nombreuses raisons valables peuvent être avancées, raisons qui ne traduisent pas des insuffisances de la part de la population, de l'industrie ou du gouvernement canadien mais qui sont dues à des facteurs telles que la faiblesse de la croissance dans le monde et la multiplication de la demande de services dont le taux de productivité a toujours été faible. Mais d'autres facteurs comme, par exemple, l'adoption de règlements irrationnels, l'insuffisance des investissements dans de nouveaux équipements et techniques, le développement insuffisant de compétences et une très lente réaction à l'évolution de la situation sur les marchés internationaux sont également responsables. Il est vrai, même aux yeux des experts économiques, que les raisons expliquant notre bonne tenue passée en matière de productivité demeurent quelque peu nébuleuses. Mais nous savons également que la croissance de la productivité est essentielle si les revenus réels doivent augmenter au Canada et si nous voulons demeurer dans le peleton de tête à l'échelle internationale. Le taux de productivité des cinq prochaines années qui a été prévu



ures necessary to improve our potential real economic growth through improved national productivity.

### *Conclusion*

To summarize, the next decade will present both challenges and opportunities to the Canadian economy. We recognize that massive challenges to our economy and our country of the new energy realities, and we see all too clearly the risk of increased and debilitating rates of inflation. But we see as well the great potential of which this country is possessed, and we believe that given our best efforts and policies, this potential can be achieved. The effort to reach our national potential must be based on the achievement of the potential of all of the regions of Canada, a goal which has eluded us since Confederation. It is the intention of this Committee to continue its examination of the problems of "Government Policy and Regional Disparities", and to seek ways to achieve regional fulfilment in a national context. We welcome the continued interest and participation of all members of the Senate.

In closing this report, we would like to express our greatest appreciation to all of the witnesses who have met with us over the course of our hearings.

Respectfully submitted,

*Le président*

D. D. Everett

*Chairman*

dans le budget récemment déposé ne saurait en aucune façon empiéter sur la dernière moitié de la décennie. Nous recommandons fermement au gouvernement de mettre immédiatement sur pied une équipe chargée de découvrir et de faire appliquer des mesures à long terme nécessaires pour renforcer notre taux de croissance économique en améliorant la productivité nationale.

### *Conclusion*

En résumé, l'économie canadienne devra à la fois faire face à des défis et saisir les chances qui se présenteront à elle au cours de la prochaine décennie. Nous savons que la nouvelle réalité énergétique posera un réel défi à notre économie et à notre pays et nous n'apercevons que trop clairement le danger que présenterait une hausse paralysante du taux d'inflation. Mais nous savons également que ce pays possède un potentiel énorme et que celui-ci peut se réaliser si nous y consacrons nos meilleurs efforts et moyens. Si nous devons réaliser notre potentiel national, celui-ci doit reposer sur la réalisation du potentiel de toutes les régions du Canada, objectif que nous avons évité depuis la Confédération. Ce comité a l'intention de poursuivre son examen des problèmes que pose la politique gouvernementale en matière de disparités régionales et de chercher à répondre aux vœux des régions à l'échelle nationale. Nous nous réjouissons de l'intérêt constant dont ont fait montre tous les membres du Sénat qui ont participé à nos travaux.

En conclusion, nous aimerions adresser nos plus vifs remerciements à tous les témoins qui ont comparu devant notre comité lors des auditions que nous avons organisées.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 18, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have been examining the main estimates for 1980-81 for some considerable length of time, but, in our own peculiar way, we have been doing this in the context of an examination of government policy and regional disparities. In connection with this matter we have already had 25 meetings and, as honourable senators know, we expect, before we have finished with the subject and before making our report next summer, that we will have had in the neighbourhood of 50 meetings on it.

Under the heading of the current estimates we have met with representatives of a number of government departments during this period, and now I think we are at the stage where we would like to report on the main estimates. However, before we do so, I think that honourable senators would like to have an overview from the President of the Treasury Board.

As you know, we invited any senator who wanted to look into a specific department or program to indicate to the committee clerk that he wished to do so. This meeting is really for the purpose of having a general look at the impact of the estimates and of government spending on the economy in general. I would hope, therefore, that we could in this particular meeting avoid specific questions on specific estimate detail. However, if senators wish to do so, naturally I will go along with that. Again, if any senator wishes to have a particular hearing on a particular subject we will arrange to do so, on the condition that the senator concerned will be the lead questioner.

We have with us today the President of the Treasury Board, as well as Mr. Manion and Mr. O'Toole. I understand that the President of the Treasury Board, Mr. Johnston, has an opening statement.

**The Honourable Donald J. Johnston, President of the Treasury Board:** Thank you, Mr. Chairman. I might indicate that Mr. Manion, as you probably all know, is Secretary of the Treasury Board, and that Mr. O'Toole is Assistant Deputy Secretary, Program Branch.

Honourable Senators, I am pleased to accept your invitation to appear before this committee to discuss the main estimates for 1980-81, which I tabled in the House of Commons on April 22 last.

Au moment du dépôt, j'ai indiqué que le budget avait été établi à partir des hypothèses économiques et des projets de politiques du gouvernement précédent, et qu'il n'avait subi aucune modification visant à traduire les politiques que notre gouvernement est en voie d'élaborer. Étant donné le temps nécessaire à la révision technique d'un budget d'une telle

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 heures, pour examiner le budget principal déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons longuement examiné le budget principal pour 1980-1981, mais, nous l'avons fait à notre manière, au cours d'un examen de la politique gouvernementale et des disparités régionales. En rapport avec cette question, nous avons déjà tenu 25 réunions et, comme les honorables sénateurs le savent, nous entendons en tenir quelque 50 en tout, avant d'en avoir terminé avec ce sujet, et avant de présenter notre rapport l'été prochain.

A propos du budget actuel, nous avons rencontré durant ce temps des représentants d'un bon nombre de ministères et je pense que nous en sommes maintenant au stade où nous aimerions présenter notre rapport sur le budget principal. Toutefois, les honorables sénateurs aimeraient, je pense, avoir auparavant, que le président du Conseil du trésor leur en donne un aperçu.

Vous savez que tout sénateur souhaitant examiner un programme ou un ministère précis peut en faire la demande au greffier du Comité. Cette réunion sera effectivement consacrée à un examen général de l'incidence du budget et des dépenses du gouvernement sur l'économie en général. Nous nous efforcerons donc, au cours de la présente réunion, d'éviter des questions portant sur des points précis du budget. Si, toutefois, les sénateurs souhaitent en poser, naturellement, je me conformerai à leur désir. Et si un sénateur veut avoir une audience particulière sur un sujet particulier, nous la lui accorderons, pourvu qu'il mène l'interrogation.

Nous avons, en outre, avec nous, aujourd'hui, le président du Conseil du trésor ainsi que M. Manion et M. O'Toole. Je crois savoir que le président du Conseil du trésor, M. Johnston, a préparé une déclaration préliminaire.

**L'honorable Donald J. Johnston, président du Conseil du Trésor:** Merci, M. le président, je vous rappelle que M. Manion est, comme vous le savez sans doute, secrétaire du Conseil du trésor et que M. O'Toole est sous-secrétaire adjoint de la Direction des programmes.

Honorables sénateurs, je suis heureux d'accepter votre invitation à comparaître devant ce comité pour discuter du budget principal pour 1980-1981, que j'ai déposé à la Chambre des communes le 22 avril dernier.

When I tabled the budget, I indicated that the main estimates had been based on economic assumptions and on some planned policies of the last government, and that it had not been modified in the least to reflect the actual policies that our government is establishing at the moment. Given the necessary time for the technical revision of main estimates of such a



*[Text]*

complexité, le gouvernement n'aurait pu mener à bien la formulation de ses propres politiques et programmes sans retarder de façon indue le dépôt du budget des dépenses.

The government has refined its spending plans for 1980-81 since the main estimates were tabled. In the October 28 budget, my colleague the Minister of Finance set out the new expenditure plan that incorporates these policy and program changes as well as more up-to-date economic assumptions. Some of these changes were reflected in supplementary estimates (B) which I tabled on November 5, and others will be included in future supplementary estimates.

I would like to take a moment to explain some of the major changes included in the government's plan at this time. The most significant change will result from the new energy policies announced with the budget. The \$2.6 billion provision in the 1980-81 main estimates for oil compensation payments, and the \$178 million for the Petroleum Compensation Revolving Fund, are to be superseded by a new oil compensation account operating under the government's blended oil pricing formula. The budget also indicated that the expenditure plans for this year include \$460 million in new energy initiatives as part of the government's national energy program. Particular requirements within this total will be included in supplementary estimates.

Another major adjustment results from the \$35 a month per household enrichment in the Guaranteed Income Supplement provisions of the Old Age Security Act. As the \$1.7 billion presently included in the main estimates for this program is based on the old rates, the forecast expenditures for the program have been increased in supplementary estimates (B) to provide for the higher payments. I would also point out that the amount shown in the main estimates for the government's contribution to the Unemployment Insurance Account was based upon the assumption that the Unemployment Insurance Act would have been amended by April 1, 1980. Under this amendment, all benefits except the regionally extended benefits would be paid entirely from employer and employee contributions. With the delay in passage of this legislation, the estimate must be revised.

These are a few of the items for which the main estimates will be adjusted in future supplementary estimates to reflect this government's policies and programs.

The net effect of all these changes, honourable senators, is that the government has succeeded in reducing planned total outlays from \$60,380 million, as announced in April, to \$59,950 million. While this represents a 13.2 per cent increase over 1979-80 outlays, it is still consistent with the guideline that growth in government expenditures should not exceed the trend growth of the economy as defined by the Minister of Finance in his budget.

I would now like to discuss the 1980-81 main estimates. The main estimates which I tabled represent an increase of \$5,971 million compared to those of last year. This is comprised of a \$1,123 million decrease in non-budgetary outlays and an

*[Traduction]*

complexity, the government would not have been able to formulate its own policies and programs without unduly delaying the tabling of the main estimates of expenditures.

Le gouvernement a repensé ses projets de dépense pour 1980-1981, depuis qu'il a déposé le budget principal. Dans le budget du 28 octobre, mon collègue, le ministre des Finances, formule le nouveau projet de dépense qui incorpore ces changements de politique et de programme ainsi que des hypothèses économiques plus à jour. Certains de ces changements sont rapportés dans le budget supplémentaire (B) que j'ai déposé le 5 novembre, et d'autres seront inclus dans le futur budget supplémentaire.

Un moment, maintenant, pour vous expliquer certains des changements principaux qui se trouvent dans le projet du gouvernement. Le plus important provient des nouvelles politiques énergétiques annoncées avec le budget. Les \$2.6 milliards prévus dans le budget principal de 1980-1981 pour les paiements d'indemnisation pétrolière, et les 178 millions de dollars pour le fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière, doivent être remplacés par un nouveau compte d'indemnisation pétrolière fonctionnant suivant une formule d'établissement des prix algamés du gouvernement. Le budget indique également que les projets de dépense pour cette année incluent les \$460 millions consacrés aux nouvelles initiatives énergétiques qui font parties du programme énergétique national du gouvernement. Les exigences particulières, dans ce total, seront incluses dans le budget supplémentaire.

Un autre grand rajustement résulte des \$35 par mois par foyer contenus dans les dispositions relatives au revenu supplémentaire garanti de la Loi sur la sécurité de la vieillesse. Comme le 1.7 milliard de dollars actuellement inclus dans le budget principal pour ce programme, est fondé sur des taux désuets, les dépenses prévues pour ce programme ont été augmentées dans le budget supplémentaire (B) de façon à fournir des paiements plus élevés. Je souligne également que le montant indiqué dans le budget principal pour la contribution du gouvernement, au compte d'assurance-chômage, se fonde sur l'hypothèse que la Loi sur l'assurance-chômage aura été modifiée le 1<sup>er</sup> avril 1980. En vertu de cette modification, toutes les prestations, à l'exception de celles qui sont accordées régionalement, proviendraient entièrement des contributions de l'employeur et des cotisations de l'employé. Mais comme l'adoption de cette loi a été retardée, le budget doit être révisé.

Ce ne sont là que quelques-uns des postes qui nécessiteront par la suite un rajustement des budgets supplémentaires pour tenir compte des politiques et programmes du gouvernement actuel.

L'effet net de tous ces changements, honorables sénateurs, est que le gouvernement a réussi à ramener les dépenses totales prévues en avril de \$60,380 millions à \$59,950 millions. Cela représente 13.2 p. 100 d'augmentation par rapport aux prévisions de 1979-1980, mais on respecte toujours la directive selon laquelle la croissance des dépenses gouvernementales ne doit pas excéder la tendance à la croissance de l'économie, comme le définissait le ministre des Finances dans son budget.

J'aimerais maintenant examiner le budget principal de 1980-1981. Le budget principal que j'ai déposé représente une augmentation de \$5,971 millions par rapport à celui de l'an dernier. Ce chiffre tient compte d'une diminution de \$1,123



*[Text]*

increase of \$7,094 million in budgetary expenditures. Two major items account for 53 per cent of the increase in budgetary expenditures. Oil import compensation payments rose by \$1,861 million and public debt charges by \$1,925 million over the 1979-80 main estimates. The other major sources of the \$7 billion budgetary increase are the other transfer payments, principally to other levels of government, which account for 19 per cent; payments to crown corporations, which account for 11 per cent; and National Defence, which represents 10 per cent. The cost of all other operations of government represents only 7 per cent of the total growth. In other words, more than 83 per cent of the increase shown in budgetary spending will either be transferred to other governments, individuals, and corporations in Canada or paid in interest on the public debt.

En 1975-1976, dans le cadre de sa politique générale de restrictions, le gouvernement avait décidé de réduire le taux de croissance de l'effectif de la fonction publique. Fidèle à cette politique, le budget principal de 1980-1981 prévoit une diminution du nombre absolu d'années-personnes autorisées. La réduction de 6,685 années-personnes en 1978 avait ramené à 318,435 années-personnes le total autorisé pour 1979-1980. Le budget de cette année prévoit une autre réduction de 5,840 années-personnes. Il va de soi sur le nombre d'années-personnes en raison des ressources nécessaires pour assurer l'exécution efficace des nouveaux programmes et en raison aussi de la croissance obligatoire des services essentiels. Par exemple, le budget supplémentaire (B) fait état d'une augmentation de 909 années-personnes en 1980-1981. Toutefois, il faudra s'efforcer sans relâche de trouver des facteurs d'efficacité dans l'ensemble du système afin de compenser dans toute la mesure du possible cette croissance qu'il est presque impossible d'éliminer complètement.

In closing I should also emphasize the intentions of this government, as set out in the budget speech, to continue the policies on expenditure restraint, to improve the efficiency of government programs, and to provide Canadians with more effective government. To achieve this objective, this government has continued the process of integrating policy and expenditure management.

Essentially, the government has established, within its total expenditure plan, a set of resource envelopes which will provide each policy committee of cabinet with a defined planning framework for a policy sector. This approach allows delegation of responsibility to each committee to plan and manage policy and program decisions in the context of available resources for each policy sector. This integration of policy and related expenditure decisions should facilitate continuing review of both new and existing programs towards the objective of achieving maximum value from available resources.

That, Mr. Chairman, terminates my opening statement.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

*[Traduction]*

million des dépenses non budgétaires et d'une augmentation de \$7,094 millions des dépenses budgétaires. Deux principaux postes expliquent l'augmentation de 53 p. 100 des dépenses budgétaires. Les paiements d'indemnisation aux importateurs de pétrole ont augmenté de \$1,861 million et les intérêts de la dette publique de \$1,925 million par rapport au budget principal de 1979-1980. Les autres principales sources de l'augmentation budgétaire de \$7 milliards sont les autres paiements de transfert, principalement aux autres niveaux de gouvernement, qui représentent 19 p. 100 du total; des paiements aux sociétés de la Couronne, qui en représentent 11 p. 100 et la Défense nationale, 10 p. 100. Le coût de tous les autres programmes du gouvernement ne représentent que 7 p. 100 de l'augmentation totale. Autrement dit, plus de 83 p. 100 de l'augmentation des dépenses budgétaires seront soit transférés à d'autres gouvernements, à des particuliers, à des sociétés au Canada soit versés en intérêt sur la dette publique.

In the 1975-76, within the framework of its general policy of restrictions, the Government had decided to reduce the rate of growth of Public Service manpower. Faithful to this policy, the main estimates for 1980-81 provide for a reduction in absolute man-years authorized. The reduction of 6,685 man-years, in 1978, had brought the total authorized for 1979-80 down to 318,435 man-years. This year's budget provides for another reduction of 5,840 man-years. It goes without saying that pressure to increase the number of man-years will continue to be exerted because of the resources required to ensure efficient implementation of new programs and also because of the necessary growth of essential services. For example, the supplementary estimates (B) provide for an increase of 909 man-years in 1980-81. However, a constant effort will have to be made to locate efficient elements within the system as a whole in order to counterbalance in every way possible this growth which is almost impossible to eliminate completely.

En terminant, j'aimerais également souligner les intentions du gouvernement actuel, exposées dans le discours du budget, et qui consistent à poursuivre les politiques de restrictions budgétaires, à améliorer l'efficacité des programmes du gouvernement, et à assurer aux Canadiens un gouvernement plus efficace. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement actuel a continué à appliquer le processus d'intégration de la politique et de la gestion des dépenses.

Essentiellement, le gouvernement a établi, dans le cadre de son programme total de dépenses, un ensemble d'enveloppes de crédits qui fournira à chaque comité du cabinet un cadre de planification défini pour un secteur de donné. Cette approche permet de leur déléguer la responsabilité de planifier et de gérer les politiques et les décisions concernant les programmes en fonction des ressources mises à la disposition de chaque secteur. Cette intégration de la politique et des décisions de dépenses connexes devrait faciliter l'examen continu des programmes, tant nouveaux qu'existants, de façon à tirer le maximum des ressources disponibles.

Voilà, monsieur le président, qui termine ma déclaration préliminaire.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.



*[Text]*

Honourable senators, I should explain that we had originally booked Mr. Ian Sinclair, the Chairman of Canadian Pacific, for this particular date, but he had to cancel the appointment. On your behalf, I wish to thank the minister and his officials, who were actually going to appear tomorrow, for accommodating us in this rather sudden change.

I might also say that at 2:30 p.m., tomorrow, while the Senate is sitting, we will be dealing with supplementary estimates (B). At 9:30 on Thursday morning, we will never to our consideration of government policy and regional disparities, when the Honourable Bud Olson, the Minister of State for Economic Development, will be appearing before us.

I understand that today our lead questioner is Senator Manning.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, before turning to financial items on the main estimates, may I ask Mr. Johnston to enlarge on a few of the points he covered in his opening statement?

At page 2, the second-last paragraph, you make reference to the situation regarding the unemployment insurance fund. The intention has been that these benefits, other than certain specific ones, would be covered entirely by employer and employee contributions, but that has been temporarily deferred, I gather. Could you update us on the intention in that field?

**Hon. Mr. Johnston:** Yes, Mr. Chairman. I might refer, for a more technical answer to that question, to Mr. O'Toole who can provide you with the details of the proposed amendments.

Over a period of time there has been a shift in this direction to place a greater burden for employment insurance on the employer and the employee, with very substantial savings to the Canadian government over the last several years.

Mr. O'Toole can perhaps expand specifically on the status of that amendment.

**Mr. L. J. O'Toole, Assistant Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat:** Mr. Chairman, I will not undertake to explain all the ramifications of the amendment. What is relevant to the estimate figures themselves is that the main estimates contained a forecast of the cost of that contribution based on the assumption that the legislative amendment would be passed prior to the beginning of the fiscal year. In fact, due to the election, the new legislation became effective only on July 1. Therefore, certain savings that were anticipated in the forecast placed in the blue book were reduced by the fact that there was a three-month delay.

On the other hand, no revision has yet been brought into the supplementary estimates tabled last week because that has been partially offset by a reduction in the forecast unemployment rate itself. It will be in the final supplementary estimates that any revision of the kind referred to here will be entered once we have better figures.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, j'aimerais expliquer que nous avions au départ prévu que M. Ian Sinclair, président du Pacifique Canadien, comparaitrait aujourd'hui, mais nous avons dû annuler sa comparution. En votre nom, je désire remercier les ministres et ses hauts fonctionnaires, qui devaient, en fait, comparaître demain, d'avoir bien voulu se plier à ce changement si soudain.

J'aimerais également dire que demain, à 14 h 30, tandis que le Sénat siégera, nous traiterons du budget supplémentaire (B). À 9 h 30, le jeudi matin, nous reprendrons l'étude de la politique du gouvernement et des disparités régionales, lorsque l'honorable Bud Olson, le ministre d'État au développement économique, comparaitra devant nous.

Si je comprends bien, le sénateur Manning mènera l'interrogatoire aujourd'hui.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, avant de nous tourner vers des postes financiers du budget principal, puis-je demander à M. Johnston de préciser certains points abordés dans sa déclaration préliminaire.

À la page 2, à l'avant-dernier paragraphe, vous faites allusion à la caisse d'assurance-chômage. On voulait que ces prestations, mis à part certaines prestations précises, soient traitées entièrement par les contributions de l'employeur et les cotisations de l'employé, mais cela a été temporairement remis, je présume. Pourriez-vous nous mettre au fait de l'intention qui prévaut dans ce domaine?

**L'honorable M. Johnston:** Oui, monsieur le président. Je pourrais vous renvoyer, pour que vous obteniez une réponse plus technique à cette question, à M. O'Toole qui peut vous donner les détails des amendements proposés.

Nous avons remarqué qu'au cours d'une certaine période, il y a eu un déplacement dans cette direction pour placer un plus grand fardeau pour l'assurance-chômage sur les contributions et cotisations de l'employeur et de l'employé, et que cette décision a valu des épargnes substantielles au gouvernement au cours des quelques dernières années.

M. O'Toole peut peut-être parler plus longuement sur le statut de cet amendement.

**M. L. J. O'Toole, sous-secrétaire adjoint, Direction des programmes, secrétariat du Conseil du Trésor:** Monsieur le président, je ne vais pas entreprendre d'expliquer toutes les ramifications de l'amendement. En ce qui a trait aux chiffres du budget eux-mêmes, le budget principal contenait une prévision des coûts de cette contribution fondée sur l'hypothèse selon laquelle l'amendement législatif serait adopté avant le début de l'année financière. En fait, en raison de l'élection, la nouvelle législation n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet. Par conséquent, certaines épargnes qui étaient prévues dans le budget présenté dans le Livre bleu ont été réduites par ce retard de trois mois.

D'autre part, aucune révision n'a encore été apportée au budget supplémentaire déposée la semaine dernière, parce que cela a été partiellement compensé par une réduction dans le taux de chômage prévu lui-même. Ce sera dans le budget supplémentaire final qu'une révision du genre de celle qu'on



[Text]

**Senator Manning:** Leaving out the regional extended benefits, can you give us a ballpark figure of what the total contribution for internal revenue is going to be for this year?

**Mr. J. L. Manion, Secretary of the Treasury Board:** I do not believe the estimates will break the contribution down into its components, but we can certainly get that for you.

**Senator Manning:** That was my problem.

**Mr. Manion:** We can get that for you.

**Senator Manning:** I do not know whether the committee is interested in that particular figure, but it seems to me that the total cost to the treasury would interest the committee in the light of this other area of interest.

**The Chairman:** Yes, I think it would.

**Hon. Mr. Johnston:** I can certainly arrange to have that.

**Senator Leblanc:** That means that when the new act comes in there will be a difference between the cost to the government and the cost to the employer and employee. The cost to government will be reduced then. Is that the entire objective?

**Hon. Mr. Johnston:** That is correct.

**Senator Manning:** On page 3, in the second paragraph, dealing with the matter of the debt charges, you refer to a figure of \$1.925 billion. Is this entirely interest? Is there any refinancing included in that figure?

**Hon. Mr. Johnston:** My recollection, subject to correction by Mr. O'Toole, is that that is the increase in the interest cost of servicing the public debt.

**Senator Manning:** Do you have the total interest figure for this year?

**Hon. Mr. Johnston:** In the estimates, the total interest figure is \$10.275 billion, representing 17.7 per cent of the total budgetary outlays.

**Senator Manning:** Does that \$10.275 billion figure include this \$1.925 billion, or is this additional?

**Hon. Mr. Johnston:** No, that is for the year 1980-81. It would include the \$1.925 billion.

**Senator Manning:** The aggregate is \$10.275 billion?

**Hon. Mr. Johnston:** Yes.

**Senator Manning:** I do not want to get off the subject, but I would find it interesting, as I am sure other honourable senators would, to know the assessment in Treasury Board of the consequences a few years down the road of this staggering increase in interest charges. You are adding about \$12 billion or \$14 billion to our debt, which represents at least \$1½ billion additional interest charges. Is this something that the country should be frightened of?

[Traduction]

mentionne ici sera apportée, une fois que nous disposerons de chiffres plus fiables.

**Le sénateur Manning:** Si l'on met de côté les prestations régionales de prolongation, pourriez-vous nous dire quelle sera cette année la contribution pour le revenu interne?

**M. J. L. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor:** Je ne crois pas que le budget analysera la contribution dans ces moindres détails, mais nous pouvons certainement vous obtenir ce renseignement.

**Le sénateur Manning:** C'était mon problème.

**M. Manion:** Nous pouvons vous obtenir ce renseignement.

**Le sénateur Manning:** Je ne sais pas si le Comité s'intéresse à ce chiffre particulier, mais il me semble que le coût total pour le Trésor intéresserait le Comité, à la lumière de cet autre domaine d'intérêt.

**Le président:** Oui, je le crois.

**L'honorable M. Johnston:** Je puis certainement vous procurer ce renseignement.

**Le sénateur Leblanc:** Ceci signifie que, lorsque la nouvelle loi entrera en vigueur, il y aura une différence entre la contribution du gouvernement et celle de l'employeur de l'employé. Celle du gouvernement sera réduite alors. Est-ce tout l'objectif?

**L'honorable M. Johnston:** C'est exact.

**Le sénateur Manning:** A la page 3, au second paragraphe, au sujet de la question des coûts de la dette, vous mentionnez \$1.925 milliard. S'agit-il uniquement d'intérêts? Y a-t-il là une part de refinancement?

**L'honorable M. Johnston:** Si j'ai bonne mémoire, et M. O'Toole peut me corriger, il a une hausse dans le coût de l'intérêt visant à desservir la dette publique.

**Le sénateur Manning:** Savons-nous à combien s'élève l'intérêt total pour cette année?

**L'honorable M. Johnston:** Dans le budget, la totalité des intérêts s'élève à \$10.275 milliards, ce qui représente 17.7 p. 100 des dépenses totales.

**Le sénateur Manning:** La somme de \$1.925 milliard est-elle incluse dans ce montant ou s'ajoute-t-elle à celui-ci?

**L'honorable M. Johnston:** Elle est incluse et il s'agit de l'année financière 1980-1981.

**Le sénateur Manning:** Donc le total est de \$10.275 milliards?

**L'honorable M. Johnston:** C'est ça.

**Le sénateur Manning:** Je ne voudrais pas sortir du sujet, mais il serait intéressant de savoir quelles seraient, d'après le Conseil du Trésor, les conséquences à venir de l'énorme augmentation des intérêts. Vous ajoutez entre 12 et 14 milliards à notre dette, ce qui représente au moins un milliard et demi d'intérêts supplémentaires. Y a-t-il lieu de s'en effrayer?



[Text]

**Hon. Mr. Johnston:** The concern which I and, I believe, other members of the government have, is not so much an ideological concern; it is a concern that a reduction in manoeuvrability occurs in the amount of disposable income which could otherwise be allocated to the service of this debt.

As I mentioned a moment ago, you will see that the \$10.275 billion contained in the main estimates represents 17.7 per cent of the total budgetary outlay.

You will also notice that in Mr. MacEachen's budget there was a substantial reduction in the actual cash requirement for the period projected in the budget. Specifically, the cash requirement for 1980-81 is estimated at \$12.155 billion. That is a cash fund as opposed to the deficit. The deficit is estimated in the same year at \$14.450 billion. You will see that the cash requirement declined from 1980-81 to 1983-84 by \$7.155 billion, whereas the deficit only declined to just marginally under \$12 billion. There is quite a substantial improvement in the cash requirement over that period in the sense that it is reduced. I am hopeful that that trend will continue.

**Senator Manning:** Do you feel that there are grounds for optimism and that that downward trend will continue, having regard to the pressures on the expenditure end and the higher interest rates at which you have to borrow money?

**Hon. Mr. Johnston:** Clearly, this is part of the entire fiscal framework. The requirement is a function of the expenditures, on the one hand, and the revenues, on the other. I think Mr. MacEachen addressed that problem in his budget and made every effort to bring that cash requirement into line.

On our side, we are doing everything we can to ensure that the new management system expenditure functions as effectively and as efficiently as possible, so that we can keep expenditures within these indicated ceilings.

**Senator Manning:** Can you enlarge on what is responsible for that difference between the cash requirement and the deficit? What comes in there that takes care of the balance of the \$12 billion, or whatever the figure is?

**Hon. Mr. Johnston:** I believe it has to do with the net requirement of the superannuation account for the amounts that are being deposited. It would exceed what is required. I believe it also includes uncashed Canada Savings Bonds certificates which are taken into account since no cash payments were made to holders. I believe that is correct, subject to what Mr. O'Toole may have to say.

**Mr. O'Toole:** I believe those are the major sources. Generally, the total differences are accounted for by non-budgetary transactions. The budgetary deficit is the larger figure that the minister quoted, and then in the reconciliation, which you will find in the budget papers, the non-budgetary accounts were a net source of funds which accounted for that difference.

**Hon. Mr. Johnston:** Principally from those two sources.

[Traduction]

**L'honorable M. Johnston:** Mes craintes et celles d'autres membres du gouvernement, ne sont pas essentiellement idéologiques. On a plutôt peur d'avoir moins de liberté de manœuvre en ce qui concerne le montant des encaissements qui pourraient, autrement, servir au financement de la dette.

Comme je l'ai mentionné il y a quelques instants, vous verrez que les \$10.275 milliards figurant dans le budget principal représentent 17.7 p. 100 des dépenses totales.

Vous remarquerez également que le budget de M. MacEachen comptait une sérieuse réduction des besoins réels de trésorerie pour la période visée dans le budget, à savoir: pour l'année financière 1980-1981 ils s'évaluent à \$12.155 milliards. Il s'agit d'avoirs en caisse par opposition au déficit. Le déficit, quant à lui, est évalué pour la même année à \$14.450 milliards. Vous constaterez également que les besoins de trésorerie tombent, de 1980-1981 à 1983-1984, à \$7.155 milliards, alors que le déficit ne baisse qu'à un montant légèrement inférieur à \$12 milliards. Il y a donc une nette amélioration concernant les besoins de trésorerie pour cette période, du fait qu'ils sont réduits. J'espère que cette tendance continuera.

**Le sénateur Manning:** Estimez-vous qu'il y a lieu d'être optimiste, et pensez-vous que cette tendance à la baisse continuera, en ce qui concerne les pressions exercées relativement aux dépenses et aux taux d'intérêt élevés auxquels vous devez emprunter actuellement?

**L'honorable M. Johnston:** Cela fait partie de la structure fiscale globale. Les besoins en question sont fonction, d'une part, des dépenses et, de l'autre, des recettes. Je pense que M. MacEachen a traité la question dans son budget et s'est efforcé de faire concorder les besoins de trésorerie.

De notre côté, nous faisons notre possible pour veiller à ce que le nouveau système de gestion des dépenses fonctionne aussi efficacement que possible, de manière à respecter les plafonds fixés.

**Le sénateur Manning:** Pouvez-vous expliquer l'écart qui existe entre les besoins de trésorerie et le déficit? Qu'advient-il du solde de \$12 milliards, ou autre chiffre, quel qu'il soit?

**L'honorable M. Johnston:** Je pense qu'il s'agit des besoins nets du compte de retraite, concernant les montants déposés, les contributions. La contribution dépasserait le montant requis. Je pense que cela inclut également les obligations d'épargne du Canada non touchées, étant donné qu'aucun paiement comptant n'a été effectué aux détenteurs. M. O'Toole pourra me corriger là-dessus.

**M. O'Toole:** Je pense que ce sont là les principales sources. En règle générale, la différence totale est compensée par des opérations non budgétaires. Le déficit budgétaire est le chiffre important que le ministre a cité et ensuite dans l'ajustement qui figure dans les documents budgétaires, les comptes non budgétaires constituent une source de fonds nette, comblant cette différence.

**L'honorable M. Johnston:** Principalement à partir de ces deux sources?



[Text]

**Mr. O'Toole:** Principally from those two sources, and other pension accounts.

**Senator Manning:** Would it be correct to conclude that in that present total interests of \$10.275 billion we still have a significant number of the older lower interest rate maturities?

**Hon. Mr. Johnston:** I defer to Mr. O'Toole on that question, Senator Manning.

**Mr. O'Toole:** I have no information on the present mix of the debt.

**Senator Manning:** What I am getting at is, if there is a significant amount of the older lower interest-bearing bonds in that debt, those are maturing and they are being replaced today by new ones at far higher interest rates, so it is going to have a negative effect on this picture as the lower interest ones disappear and they are replaced by higher interest ones.

**Hon. Mr. Johnston:** I suppose that would be a very logical conclusion, Senator Manning, but, unfortunately, I do not have here the mix of debt instruments, and really I think it is the Department of Finance that should supply that information.

**Senator Robichaud:** Is there a wide difference in the interest payable on old bonds by Canada compared to the current issue for instance? There is a constant increase even on the old bonds; they have a bonus. Is it not almost equivalent to the current interest?

**Hon. Mr. Johnston:** You are talking about the Canada Savings Bonds?

**Senator Robichaud:** The Canada Savings Bonds exclusively.

**Hon. Mr. Johnston:** Regarding the various series of Canada Savings Bonds which came due for redemption this November, if I recall correctly, the 10-year series was between something like 9 and 10 per cent—again, this is really the Department of Finance's bailiwick—but the current issue is considerably higher than that.

**Senator Robichaud:** Would it be higher than the interest payable by Canada on the old bonds, plus the bonus?

**Hon. Mr. Johnston:** I would think, yes, but I would be guessing. I would have to defer to Finance for an opinion on that. Clearly, the interest rates on the bonds follow the market interest rates. So one would presume that in a period of higher interest rates, the rates on the Canada Savings Bonds would have to be higher. That is what has happened.

**Senator Manning:** Obviously, there were quite a number of bonds issued outside the Canada Savings Bonds. The other day I saw a bloc of Canada bonds bearing interest at 4½ per cent. You are doing fairly well on that kind of debt, but that is going to disappear in the next three or four years. If it is going

[Traduction]

**M. O'Toole:** Oui et à partir d'autres comptes de pension.

**Le sénateur Manning:** Pourrait-on en conclure que les intérêts actuels des \$10.275 milliards comportent encore un nombre important d'anciennes obligations à taux d'intérêt plus bas?

**L'honorable M. Johnston:** Je passe la parole à M. O'Toole à ce sujet, sénateur Manning.

**M. O'Toole:** Je n'ai pas de renseignements quant à la composition actuelle de la dette.

**Le sénateur Manning:** Si la dette comprend un nombre important d'anciennes obligations à un taux d'intérêt peu élevé, celles-ci, lorsqu'elles arriveront à échéance, seront remplacées par des nouvelles à des taux d'intérêts bien plus élevés, ce qui va assombrir progressivement le tableau.

**L'honorable M. Johnston:** C'est une conclusion très logique, sénateur Manning, mais, malheureusement, je ne dispose pas de renseignements sur la composition de la dette et, en fait, je pense que c'est au ministère des Finances de fournir ces informations.

**Le sénateur Robichaud:** Existe-t-il une différence importante entre les intérêts que doit payer le Canada sur les anciennes obligations comparativement aux nouvelles, par exemple? Il y a en effet une augmentation constante sur les anciennes obligations; en plus, il y a une prime à payer. Le résultat n'est-il donc pas pratiquement équivalent aux intérêts des obligations actuelles?

**L'honorable M. Johnston:** Vous parlez des obligations d'épargne du Canada?

**Le sénateur Robichaud:** Exclusivement les obligations d'épargne du Canada.

**L'honorable M. Johnston:** En ce qui concerne les différentes séries d'obligations d'épargne du Canada dont le remboursement venait à échéance en novembre dernier, si je ne m'abuse, l'intérêt de la série décennale était de l'ordre de 9 à 10 pour cent—une fois de plus c'est vraiment le ministère des Finances qui devrait vous répondre—mais le taux d'intérêt de l'émission actuelle est bien plus élevé que ça.

**Le sénateur Robichaud:** Ce taux serait-il plus élevé que l'intérêt que paie le gouvernement du Canada sur les anciennes obligations, en plus de la prime?

**L'honorable M. Johnston:** Je dirais que oui, mais je n'en suis pas sûr et vous demanderais de vous adresser au ministère des Finances pour cela. De toute évidence, les taux d'intérêt des obligations suivent ceux du marché. On présume donc qu'en période de taux d'intérêt élevés, les taux des obligations d'épargne du Canada doivent l'être également. C'est en fait ce qui s'est produit.

**Le sénateur Manning:** Mais il n'y a pas que les obligations d'épargne du Canada. J'ai vu l'autre jour un ensemble d'obligations du Canada dont l'intérêt était de 4½ pour cent. Il est assez facile de ce débrouiller avec ce genre de dette, mais dans trois ou quatre ans, ce sera une autre histoire. Si les obligations



[Text]

to be replaced with 11½ per cent money, it is going to have a significant impact on this interest rate.

**The Chairman:** Are you trying to determine what the net interest is now, in percentage terms?

**Hon. Mr. Johnston:** The senator was asking what the mix of outstanding obligations was so as to determine what it would cost us to replace those bonds as they mature.

**The Chairman:** What would be the average interest that you are paying at this time?

**Hon. Mr. Johnston:** Well, it would not be hard to calculate. The only number I do not have here is the total public debt. Does anyone have that? Mr. Stimpson?

**Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Coordination Group, Treasury Board Secretariat:** It is in the order of \$70-75 billion.

**Hon. Mr. Johnston:** I would presume that if you apply the public debt service cost to the public debt that would give us what the effective interest rate that we are paying.

**The Chairman:** It should. Perhaps we could ask someone to do that for us. Would that be agreeable?

**Hon. Mr. Johnston:** Yes, we will have that done.

**Senator Robichaud:** To service the public debt it is presently costing the Canadian taxpayers approximately \$2 billion, let us say, per year.

**Hon. Mr. Johnston:** Ten billion. Did you say \$2 billion, Senator Robichaud?

**Senator Robichaud:** Yes.

**Hon. Mr. Johnston:** Ten to eleven billion dollars.

**Senator Robichaud:** Could you categorize the group of people within and outside Canada that is benefiting from that \$10 billion to \$11 billion?

**Hon. Mr. Johnston:** The recipients?

**Senator Robichaud:** Yes. And then give us the percentage that comes back to Canadians.

**Hon. Mr. Johnston:** Through taxes?

**Senator Robichaud:** No, no. You say we Canadians have to pay that amount of money annually to service the public debt. Who do we pay it to? Are we paying it to Canadians or to other countries?

**Hon. Mr. Johnston:** I am advised that our public debt is held almost entirely within Canada. Of course, Canada Savings Bonds are probably available only to Canadians as purchasers, in any event. The other issues are held almost entirely within the country.

**Senator Robichaud:** So that \$11 billion a year comes back to Canadians?

**Hon. Mr. Johnston:** Yes.

**Senator Robichaud:** Is there a portion of it that goes to other countries?

[Traduction]

sont remplacées par des emprunts à 11½ pour cent, cela va avoir des répercussions importantes sur le taux d'intérêt.

**Le président:** Essayez-vous de déterminer l'intérêt net actuel, au point de vue pourcentage?

**L'honorable M. Johnston:** Le sénateur demandait quel était la combinaison des obligations en circulation, de manière à pouvoir déterminer ce qu'il nous en coûterait de les remplacer au fur et à mesure qu'elles arrivent à échéance.

**Le président:** Quel intérêt moyen payez-vous à l'heure actuelle?

**L'honorable M. Johnston:** Ce n'est pas difficile à calculer. Le seul chiffre que je n'ai pas ici, c'est la dette publique totale. Est-ce que quelqu'un l'a? Monsieur Stimpson?

**M. E. R. Stimpson, directeur général, groupe de la coordination budgétaire, secrétariat du Conseil du Trésor:** La dette publique est de l'ordre de 70 ou 75 milliards.

**L'honorable M. Johnston:** J'imagine que si l'on ajoute les frais de financement à la dette publique elle-même, on obtiendra le taux d'intérêt réel que nous payons.

**Le président:** En effet. Nous pourrions peut-être demander à quelqu'un de faire le calcul pour nous. Cela vous convient-il?

**L'honorable M. Johnston:** Oui.

**Le sénateur Robichaud:** Le financement de la dette publique coûte à l'heure actuelle environ \$2 milliards par an aux contribuables canadiens.

**L'honorable M. Johnston:** Dix milliards. Vous avez dit deux, sénateur Robichaud?

**Le sénateur Robichaud:** Oui.

**L'honorable M. Johnston:** Il s'agit en fait de 10 à 11 milliards.

**Le sénateur Robichaud:** Pourriez-vous nous indiquer les groupes de personnes au Canada et à l'étranger qui tirent profit de ces 10 ou 11 milliards?

**L'honorable M. Johnston:** Les bénéficiaires?

**Le sénateur Robichaud:** Oui. Et ensuite nous donner le pourcentage qui revient aux Canadiens.

**L'honorable M. Johnston:** Par l'entremise des impôts?

**Le sénateur Robichaud:** Non, non. Vous dites que nous, les Canadiens, devons payer ce montant par an pour financer la dette publique. A qui le payons-nous? A des Canadiens ou à des étrangers?

**L'honorable M. Johnston:** A ma connaissance, les créanciers se trouvent principalement au Canada. Bien entendu, il est fort probable que seuls les Canadiens peuvent acheter des obligations d'épargne du Canada, quant aux autres obligations, elles sont pratiquement toutes détenues à l'intérieur du pays.

**Le sénateur Robichaud:** Donc, ces 11 milliards par an reviennent aux Canadiens?

**L'honorable M. Johnston:** Oui.

**Le sénateur Robichaud:** Y en a-t-il une portion qui va à d'autres pays?



[Text]

**Hon. Mr. Johnston:** I understand it would be very small.

**Mr. Manion:** We can get that figure for you, senator.

**Senator Robichaud:** Just roughly.

**Senator Doody:** Is the foreign exchange as well in there? That is external, is it, the money that is used to support the dollar from time to time? That is outright purchases of outside capital; that is certainly not an internal debt, is it?

**Hon. Mr. Johnston:** We will try to get that information, senator.

**Senator Robichaud:** What I would suggest is this: If that money comes back to Canadians in the form of interest, it is not necessarily a calamity because it is money that is injected into the economy of the country. If it were going to foreign countries though, that would be disastrous.

**The Chairman:** If I can just address that point of Senator Doody's, I think that the purchase of foreign currency is covered in the main estimates in a separate item, and, in fact, is almost a form of current account.

**Senator Doody:** And part of the debt.

**The Chairman:** I do not think it is part of the debt, unless we issue foreign bonds.

**Senator Doody:** Is that what has been done?

**The Chairman:** I suppose it has been done.

**Senator Doody:** It is a very esoteric area. Anyway it has not engendered a great deal of interest.

**Senator Manning:** That is all I have on the opening statement. Perhaps other members have other questions on the minister's opening statement.

**The Chairman:** Did you get an answer to your question, Senator Robichaud?

**Senator Robichaud:** Partially.

**Hon. Mr. Johnston:** I am not able to provide a firm breakdown of the *holdings*, but we will obtain that information from the Department of Finance and make it available to you. For the most part, that information would be within the Department of Finance.

**Senator Leblanc:** What Senator Robichaud has said is very important, that most of the interest comes back to Canadians, but, on the other hand, the fact of borrowing is also very important in our country because then it affects the private sector, which also needs a lot of money. If the government goes too often to the market and borrows a large amount of money, then the private sector has to find money from other sources, because the Canadian economy can only provide so much in a year. If more money is needed to finance new projects, then we will have to go elsewhere. The private sector will be affected if the government borrows too much. This is an important point. We must try to balance it, so that the government does not borrow too much on the Canadian market, so that some funds are left for the private sector. What is your opinion on that?

[Traduction]

**L'honorable M. Johnston:** Une infime partie, oui.

**M. Manion:** Nous pouvons vous obtenir ce chiffre, sénateur.

**Le sénateur Robichaud:** Je me contenterais d'un chiffre approximatif.

**Le sénateur Doody:** Les devises étrangères sont-elles également incluses dans ce chiffre? Les fonds qui servent à relancer le dollar de temps en temps, viennent-ils de l'extérieur? Ce sont des achats manifestes de capitaux étrangers et certainement pas une dette interne, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Johnston:** Nous essaierons d'obtenir ces renseignements, sénateur.

**Le sénateur Robichaud:** Voici ce que je pense: si ces fonds reviennent aux Canadiens sous forme d'intérêts, ce n'est pas forcément une calamité, car il s'agit de fonds qui sont réinjectés dans l'économie nationale. Par contre, si cela allait à des pays étrangers, ce serait désastreux.

**Le président:** Si je peux répondre au point soulevé par le sénateur Doody, je pense que l'acquisition de devises étrangères est prévue dans le budget principal comme élément à part, et constitue pratiquement en fait un compte courant.

**Le sénateur Doody:** Faisant partie de la dette.

**Le président:** Non, je ne le pense pas, à moins d'émettre des obligations étrangères.

**Le sénateur Doody:** C'est ce qui a été fait?

**Le président:** Je le suppose.

**Le sénateur Doody:** C'est un domaine très ésothérique qui, de toute façon, n'a pas suscité beaucoup d'intérêt.

**Le sénateur Manning:** C'est tout ce que j'ai comme question concernant la déclaration préliminaire du ministre. Peut-être que quelqu'un d'autre a des questions à poser sur celle-ci.

**Le président:** Cela répond-il à votre question, sénateur Robichaud?

**Le sénateur Robichaud:** En partie.

**L'honorable M. Johnston:** Je ne peux pas vous donner une ventilation ferme des avoirs en caisse, mais nous demanderons ces renseignements au ministère des Finances et vous les ferons parvenir.

**Le sénateur Leblanc:** Ce qu'a dit le sénateur Robichaud est très important, c'est-à-dire que la plupart des intérêts reviennent aux Canadiens mais, l'emprunt l'est également dans notre pays, étant donné qu'il touche le secteur privé qui a également besoin de beaucoup de fonds. Si le Gouvernement s'adresse trop souvent au marché interne pour obtenir d'importants capitaux, le secteur privé devra lui s'adresser ailleurs, étant donné que l'économie canadienne ne peut fournir qu'un certain montant par an. Si d'autres fonds sont nécessaires pour financer de nouveaux projets, nous devons également nous adresser ailleurs. Si le Gouvernement fait de trop gros emprunts, cela nuira au secteur privé. C'est un point important. Il faut donc parvenir à un certain dosage pour qu'il reste des fonds pour le secteur privé. Qu'en pensez-vous?



*[Text]*

**Hon. Mr. Johnston:** I think that is really a concern of the Department of Finance. That concern has been expressed, so obviously there are many who share your view. Some people suggest that it could also have an inflationary impact by pushing interest rates higher. Private sector borrowers brought it up. That is a personal opinion I have given you. I think the question should really be put to Mr. MacEachen.

**Senator Leblanc:** I know that you are not the proper witness to put these questions to, but there is much that we are studying now linked to the budget. When the Minister of Finance appears before this committee, these questions will be asked of him.

**Senator Robichaud:** I think Senator Leblanc could have enlarged on the private sector to include municipalities, provincial governments and public utilities. When the federal government borrows everything that is available? How does it affect the borrowing power of a province or a public utility? If the federal government were to do that, and a province were in need of \$200 million, then it would have to go to New York, Boston or San Francisco to borrow that money. That is detrimental to the economy because the interest on these bonds is going to a foreign country. I should like to have some enlightenment on this. How do we stop provincial governments, public utilities or municipalities going to foreign markets to get loans with acceptable rates of interests?

I know that when I was premier I had to do this. I do not know whether my colleague Senator Manning had to do this when he was premier, but, as I say, I had to do it. I had to go to the New York or Boston market to borrow money. I had to do that because the monies were not available in this country. Was that because the federal government had taken all the money available from the people in this country, or from the investors in this country, or what? I cannot figure that out.

**Hon. Mr. Johnston:** I think the question you raise is, indeed, an interesting one and is undoubtedly very significant. However, I am really not in a position to respond to your question in terms of our own estimates. I think you are delving into an area which is very much the domain of the Department of Finance. I am sure that they would have views to express to this committee on that very subject, which, again, is one that has been raised by independent observers on numerous occasions, as you know.

**The Chairman:** Are there any further questions on the opening statement.

**Senator Leblanc:** I should like to ask a question on the subject of crown corporations. This deals with the text submitted by the President of the Treasury Board. On page 3, it says that payments to crown corporations amount to 11 per cent. What do you mean by "payments"? What is your definition of that term? Does that mean lending money which we will get back, or does it make up the deficit which they are incurring? What is the exact definition of "payments to crown corporations"?

*[Traduction]*

**L'honorable M. Johnston:** Je pense que cela relève du ministère des Finances. Cette préoccupation a déjà été exprimée, donc, de toute évidence, beaucoup de personnes partagent votre opinion. Certaines pensent, par contre, et notamment des emprunteurs du secteur privé, que cela pourrait avoir des répercussions inflationnistes, faisant monter les taux d'intérêt. C'est une opinion personnelle et je pense que vous devriez en fait vous adresser à monsieur MacEachen.

**Le sénateur Leblanc:** Je sais que vous n'êtes pas spécialiste en la matière, mais nombre de choses dont nous traitons maintenant se rattachent au budget. Lorsque le ministre des Finances comparaitra devant ce comité, nous lui poserons ces questions.

**Le sénateur Robichaud:** Je pense que le sénateur Leblanc aurait pu développer la question du secteur privé, pour y inclure les municipalités, les gouvernements provinciaux et les services publics. Lorsque le gouvernement fédéral emprunte tous les fonds disponibles, de quelle manière cela touche-t-il le pouvoir d'emprunt d'une province ou d'un service public? Si le gouvernement fédéral agissait de la sorte et si une province avait besoin de \$200 millions, il faudra qu'elle s'adresse à New York, à Boston ou San Francisco pour pouvoir emprunter. Cela nuit à l'économie nationale, car l'intérêt sur ces obligations va à un pays étranger. Je voudrais avoir des précisions là-dessus. Comment peut-on empêcher les gouvernements provinciaux, les services publics ou les municipalités de s'adresser à des marchés étrangers pour obtenir des prêts à un taux d'intérêt acceptable?

Lorsque j'étais premier ministre, j'ai dû y recourir. Je ne sais pas si mon collègue, le sénateur Manning a dû le faire également quand il était premier ministre, mais moi, je n'y ai pas échappé. J'ai dû me rendre à New York ou à Boston pour emprunter des fonds et ce parce qu'il n'y avait pas de fonds disponibles au Canada. Était-ce parce que le Gouvernement fédéral avait emprunté tous les fonds disponibles auprès des résidents et des investisseurs canadiens, je n'en sais rien.

**L'honorable M. Johnston:** Cette question est intéressante et très importante. Toutefois, je ne suis vraiment pas en mesure de vous répondre en fonction de notre budget. Je pense que vous touchez à un domaine qui relève vraiment du ministère des Finances et je suis sûr qu'il aura des opinions à exprimer à ce comité sur la question qui, une fois de plus, a été soulevée par des observateurs indépendants à de nombreuses reprises, comme vous le savez.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions concernant la déclaration préliminaire?

**Le sénateur Leblanc:** Je voudrais poser une question au sujet des sociétés de la Couronne: elle a trait au document soumis par le président du Conseil du Trésor. En effet, à la page 3, on lit que les paiements versés aux sociétés de la Couronne s'élèvent à 11 p. 100. Qu'entendez-vous par «paiements versés»? Cela veut-il dire prêts récupérables ou cela comble-t-il le déficit qu'elles subsistent? Quelle est donc votre définition exacte?



[Text]

**Hon. Mr. Johnston:** I believe these payments are all appropriations. Is that not correct, Mr. O'Toole?

**Mr. O'Toole:** Yes, they are to crown corporations.

**Hon. Mr. Johnston:** In other words, they are budgetary expenditures as opposed to non-budgetary loans in these cases. These are appropriations and are not expected to be recoverable. We could provide details on them, if you like.

**Mr. O'Toole:** On page 1-73 in the blue book there is a summary table covering these payments.

**Senator Manning:** Is any of that in the form of equity? Does the government buy equity in the crown corporation, or is it just a straight payment of public funds?

**Hon. Mr. Johnston:** I believe that in these situations, Senator Manning, they are straight appropriations.

**Senator Manning:** They used to call these loans, but they quit doing that because they never paid them back anyway.

**Mr. O'Toole:** These do not include equity and loans.

**Senator Leblanc:** I see that one third is made up of oil compensation payments. That is \$2 billion out of \$6 billion. I just want to point out that \$2 billion out of \$6 billion is one third for oil import compensation payments. I think it important to point that out.

**Mr. O'Toole:** The table at the bottom of the page shows the list of crown corporations and the payments.

**Senator Leblanc:** I see Canada Mortgage and Housing Corporation, Canadian Broadcasting Corporation, and VIA Rail.

**Mr. O'Toole:** These are budgetary payments. These do not include equity infusions and loans. These are principally in the form of contributions or deficit payments, or whatever.

**Senator Leblanc:** I understand that Treasury Board now has a new policy regarding revolving funds or loans to corporations which are not in a position to reimburse those loans. They are just erased from the books and put through as expenses, instead of being picked up as assets. Is that the policy now?

**Hon. Mr. Johnston:** Yes, it is. What sometimes have been called loans, as Senator Manning mentioned, where there is no anticipation of recovery, are being written off and will be treated as budgetary expenditures. Loans reflected as loans will be loans in the conventional sense of the word. It will be where there is the reasonable anticipation of repayment.

**Senator Leblanc:** So you will have loans which are bad debts, and you will write them off. That was not the case

[Traduction]

**L'honorable M. Johnston:** Il s'agit d'affectations de crédits. N'est-ce pas, Monsieur O'Toole?

**M. O'Toole:** Oui, il s'agit d'affectations de crédits à des sociétés de la Couronne.

**L'honorable M. Johnston:** En d'autres termes, il s'agit de dépenses budgétaires par opposition aux prêts non budgétaires. Il s'agit de crédits pour lesquels nous ne nous attendons pas à ce qu'ils soient remboursés. Si vous voulez, nous vous en donnerons le détail.

**M. O'Toole:** A la page 1-73 du budget, il y a un tableau que résume ces paiements.

**Le sénateur Manning:** Certains d'entre eux se font-ils par prise de participation au capital-action? Le gouvernement achète-t-il des actions des sociétés de la Couronne ou verse-t-il tout simplement des fonds publics?

**L'honorable M. Johnston:** Je crois que dans ce cas, sénateur Manning, il s'agit toute simplement d'affectations de crédits.

**Le sénateur Manning:** C'est ce qu'on appelait des prêts avant, mais maintenant on n'emploie plus ce terme, vu que ces prêts ne sont jamais remboursés.

**M. O'Toole:** Ces crédits ne prennent pas en compte les actions et les prêts à part entière.

**Le sénateur Leblanc:** Je remarque qu'un tiers de ces crédits a trait aux versements d'indemnités aux importateurs de pétrole. C'est-à-dire 2 milliards sur 6. Je voudrais juste faire remarquer que ces 2 milliards de dollars représentent un tiers les crédits, consacrés aux versements d'indemnités. A mon avis, il est important de le faire remarquer.

**M. O'Toole:** Le tableau qui se trouve en bas de la page donne la liste de toutes les sociétés de la Couronne et des paiements effectués.

**Le sénateur Leblanc:** En effet, on y trouve la société canadienne d'hypothèques et de logements, la société Radio-Canada et Via-Rail.

**M. O'Toole:** Il s'agit de paiements aux corporations. Ces paiements ne prennent pas en compte les injections de capitaux ni les prêts. Ce sont principalement des contributions ou des paiements au titre de déficits etc.

**Le sénateur Leblanc:** Je crois que le Conseil du trésor a adopté des mesures portant sur les subventions renouvelables aux sociétés de la Couronne, qui ne sont pas en mesure de rembourser leurs prêts. Les fonds prêtés dans ce cas n'apparaissent pas dans la comptabilité et sont considérés par le Conseil du trésor comme des dépenses à la place d'être considérés comme des actifs. Est-ce la politique à l'heure actuelle?

**L'honorable M. Johnston:** C'est exact. Ce que nous appelions des prêts sans espoir de remboursement, comme le sénateur Manning l'a dit, est annulé et sera considéré comme dépense budgétaire. Les prêts que l'on considère véritablement comme des prêts doivent être remboursés.

**Le sénateur Leblanc:** Donc, nous avons des prêts qui sont des créances douteuses, que vous annulez. Ce n'était pas le cas



[Text]

before. We carried them as assets, and that was not good accounting.

**Hon. Mr. Johnston:** You will recall that in this Parliament a bill was passed called an Act to Adjust the Accounts of Canada. That was intended to do just that.

**Senator Doody:** I was going to ask a question on foreign aid. I see that there is a figure of \$705.5 million. Is this all foreign aid, or are we still in the loan situation? I feel that a great deal of money that goes by way of loans to third world nations, and other countries, really should be treated as payments. Is this a transfer payment, outright unconditional grants, or so-called loans?

**Mr. O'Toole:** I believe, Mr. Chairman, that Senator Doody is referring to the item under Other Transfer Payments on page 1-73. Again, that is only the budgetary portion. Those are all contributions, in other words.

**Senator Doody:** This is statutory?

**Mr. O'Toole:** No, this is not statutory. These are contributions under the aid programs and are transferred to other governments. None of the loans you are referring to would be included in that figure.

**Senator Doody:** I see. That would be in another item somewhere?

**Mr. O'Toole:** That is right.

**Senator Leblanc:** That is not going to CIDA?

**Mr. O'Toole:** Yes. That is part of CIDA's budget.

**Senator Leblanc:** It is the CIDA budget?

**Mr. O'Toole:** It is part of it.

**Senator Leblanc:** What is the other part?

**Mr. O'Toole:** Well, part of the other part is loans.

**Senator Doody:** Where would we find the loans section?

**Mr. O'Toole:** The table you are looking at is an analysis of the budgetary estimates of the government, broken down by type of payment, and so under the various headings you see on those two pages you are looking at one type of payment, namely, other transfers, and that incorporates that one item, lifted out of the CIDA budget, which happens to fall into that category of payment. CIDA's total budget in 1980-81 is in the vicinity of \$1¼ billion, the balance of which is accounted for by loans and operating expenses.

**The Chairman:** Could we now return to Senator Manning?

**Senator Manning:** Before we leave the matter of crown corporations, may I ask this? In the statutes that establish these crown corporations, do any of them include provisions whereby, if there is a surplus from the operation of the corporation, that is, or can be, transferred to public revenue in those cases where initial capital has been advanced not as a

[Traduction]

avant. Ces créances étaient considérées comme des actifs, ce qui d'un point de vue comptable n'était pas exact.

**L'honorable M. Johnston:** Vous vous rappellerez que lors de cette législature, un bill intitulé Loi visant à redresser les comptes du Canada a été adopté. Ce bill a précisément été adopté à cet effet.

**Le sénateur Doody:** J'allais poser une question sur l'aide étrangère. Je vois qu'elle se monte à \$705.5 millions de dollars. Est-ce le montant global, ou s'agit-il encore de prêts? A mon avis, énormément de fonds sont acheminés au Tiers monde sous forme de prêts, ainsi d'ailleurs que vers d'autres pays, et il faudrait les considérer comme des paiements. S'agit-il de paiements de transfert, de subventions pures et simples, inconditionnelles, ou de ce qu'on appelle des prêts?

**M. O'Toole:** Je crois, monsieur le président, que le sénateur Doody parle de la rubrique: autres paiements de transfert à la page 1-73. Dans ce cas encore, ce chiffre ne représente que les prévisions budgétaires. Il s'agit de l'ensemble des contributions prévues, en d'autres termes.

**Le sénateur Doody:** Ces contributions sont prévues par la loi?

**M. O'Toole:** Non, elles ne sont pas prévues par la loi. Il s'agit de contributions accordées en vertu des programmes d'aide, qui sont transférées à d'autres gouvernements. Aucun des prêts dont vous avez parlé n'entre dans ce chiffre.

**Le sénateur Doody:** Je vois. Ces prêts apparaissent ailleurs?

**M. O'Toole:** C'est exact.

**Le sénateur Leblanc:** Ils ne sont pas repris au budget de l'ACDI?

**M. O'Toole:** Oui. Ils font partie du budget de l'ACDI.

**Le sénateur Leblanc:** Il s'agit du budget de l'ACDI?

**M. O'Toole:** En partie.

**Le sénateur Leblanc:** Quelle est l'autre partie?

**M. O'Toole:** Eh bien, l'autre partie regroupe les prêts.

**Le sénateur Doody:** Où peut-on trouver la partie qui a trait aux prêts?

**M. O'Toole:** Le tableau que vous avez sous les yeux est une analyse des prévisions budgétaires du gouvernement, ventilée par type de paiement, donc, au regard des différents postes qui figurent sur ces deux pages, il n'y a qu'un seul type de paiement, à savoir les autres paiements de transfert qui incorporent les prêts déduits du budget de l'ACDI, dont le total pour 1980-1981 est approximativement de 1.25 milliard de dollars, compte tenu des prêts et des frais d'exploitation.

**Le président:** Pouvons-nous revenir au sénateur Manning?

**Le sénateur Manning:** Avant de passer à autre chose, je voudrais poser une question. Y a-t-il, dans les lois portant création des sociétés de la couronne, certaines dispositions prévoyant que si une de ces sociétés réalise des bénéfices, ils pourront être transférés au gouvernement dans le cas où le capital initial avancé, n'est pas un prêt, mais provient des



[Text]

loan but just as straight capital from public revenue? Secondly, if there is that provision, is it government policy that that be done?

**Hon. Mr. Johnston:** Senator, there have been some dividends declared and received in recent years. Perhaps Mr. O'Toole could tell us precisely which corporations are involved. Is it Air Canada, for example?

**Mr. O'Toole:** Air Canada, yes.

**Hon. Mr. Johnston:** Personally, I am not aware if there is anything in the statutes that effects an automatic transfer.

**Mr. O'Toole:** So far as I am aware, Mr. Chairman, there is no statutory provision that any such transfers be made automatically; but it really amounts to the dividend policy of the corporation, and that, in turn, would be greatly influenced by the views of the principal shareholder.

**Senator Manning:** They treat the government as a shareholder, even though it is not in the form of equity? Suppose the government pays over "X" millions of dollars to a Crown corporation, not in purchase of equity but just as part of the statutory provisions that set up that corporation and put it into operation. Let us assume that by some miracle the corporation becomes profitable and has a surplus. My point is, should we not have some provision that in those cases where it is profitable the public treasury should recoup the initial capital over a period of time, rather than just leaving it to the Crown corporation to decide, "We will pay the government a dividend this year"? I do not think that is much in the way of control.

**Hon. Mr. Johnston:** I would presume, Senator Manning, that when the funds are advanced they would normally be either by way of appropriation of the kind we discussed, where there is no hope of an anticipated return, in which case it would be written off, under our policy; or by way of loan, in which case there would be some anticipation that it would be paid back; or by way of equity, in which case it would be dealt with, I presume, in the way that any other equity shareholder would deal with it. If there is equity, then we do have the situation, as we have seen it in Air Canada, where there are quite substantial dividends being paid. With respect to specific loan situations, I do not know whether Mr. O'Toole could speak to that. I do not know, myself, which ones have paid back any amounts which have been set up as bona fide loans. I do not know whether that has happened.

I might also say, Senator Manning—as you undoubtedly know and as we have said from time to time—that we are hoping to bring forward some very substantial amendments or proposals for an autonomous Crown corporations bill of the kind which was previously tabled—I think it was Bill C-27—as a result of which a wide variety of these issues will be at rest. We are hopeful that that will be brought forward in the relatively near future. I am sure it will be of great interest to the members of the Senate, because it is a very important area, and will address, in many respects, the kind of concerns you have raised with regard to the control that should be exercised

[Traduction]

fonds publics? Deuxièmement, si une telle disposition existe, est-ce que le gouvernement peut agir dans ce sens?

**L'honorable M. Johnston:** Sénateur, au cours des dernières années, certaines sociétés ont versé des dividendes. Peut-être M. O'Toole pourrait-il nous préciser de quelles sociétés il s'agit. S'agit-il d'Air Canada par exemple?

**M. O'Toole:** C'est exact, Air Canada.

**L'honorable M. Johnston:** Personnellement, j'ignore si certaines dispositions législatives prévoient des transferts automatiques.

**M. O'Toole:** Pour autant que je sache, monsieur le président, il n'existe aucune disposition légale prévoyant de tels transferts automatiques, mais en fait il s'agit de la politique qu'adopte la société au regard des dividendes, qui dépend dans une large mesure de l'opinion du principal actionnaire.

**Le sénateur Manning:** Les sociétés considèrent le gouvernement comme un actionnaire, même si le gouvernement ne détient aucune action? Supposons que le gouvernement verse X millions de dollars à une société de la Couronne sans acheter des actions, mais aux termes de dispositions statutaires portant création de la société et financement de ses activités. Supposons aussi que, par miracle, la société soit rentable et fasse des profits. Alors, je me pose la question de savoir s'il ne faudrait pas une disposition qui permettrait au gouvernement de recouvrer sa mise initiale sur une certaine période de temps, plutôt que de laisser aux sociétés de la Couronne le soin de décider si elles vont verser ou non des dividendes annuels au gouvernement? Ce n'est certainement pas une mesure de contrôle excessive.

**L'honorable M. Johnston:** Sénateur Manning, je crois que lorsque les fonds sont avancés, normalement c'est par affectation de crédits du type dont nous avons discuté pour lesquels il n'y a aucune perspective de projet, auquel cas ils sont annulés, en vertu de notre politique; ou par voie de prêts qu'on espère recouvrer; ou encore par achat d'actions, et dans ce dernier cas la procédure, à mon avis, est celle suivie par n'importe quel actionnaire. Si l'État achète des actions, il y a des cas, comme pour la compagnie Air Canada, où des versements de dividendes importants ont été effectués. Je ne sais pas si M. O'Toole peut nous parler de certains prêts. Je ne sais pas moi-même si les prêts, considérés comme prêts commerciaux, ont été partiellement remboursés. Je ne saurais dire.

Je peux aussi ajouter, sénateur Manning, comme vous le savez certainement, et comme nous l'avons dit de temps en temps, que nous espérons apporter certaines significations importantes, ainsi que faire certaines propositions dans le cadre d'un bill portant création de sociétés de la Couronne autonomes, du type que nous avons déposé précédemment—je crois qu'il s'agissait du bill C-27—qui apporteront une réponse à la plupart de ces questions. Nous espérons que ce bill sera déposé très prochainement à la Chambre. Je suis sûr qu'il ne manquera pas de retenir l'attention des membres du Sénat, car il s'agit d'une question importante, qui a beaucoup d'égards



## [Text]

by the government over the very wide and varied range of Crown corporations that exist.

**Senator Manning:** I am very glad to hear that the whole thing is being looked at.

First of all, you have three ways of financing crown corporations, as far as the public purse is concerned. One, as you have said, is by means of statutory appropriations, and it is presumed, I gather, that those would not be repayable. A second is by way of loans. That represents no problem, since if they make some money they can pay the loan back. Thirdly, if it is in the form of equity you could get it back in the form of dividends, but that leaves the option to the crown corporation of deciding whether or not they will pay dividends on the investment.

The one I think the public and, obviously, the government should be concerned about is the case where substantial amounts of public money are paid over in outright grants to a crown corporation to put it into business. If it does not make money, there is nothing we can do about it anyway; but if it is successful—and in view of the growth in numbers of crown corporations, surely some of them are going to make some money—it seems to me that at that stage it should be government policy to require that some reasonable portion of the surplus, in any given year, go to retire the initial public investment in the corporation, even though it is not a loan and it is not equity but a statutory grant. I hope that will be looked at very hard in the legislation you are talking about.

**Hon. Mr. Johnston:** You are suggesting a situation that I would gather, in effect, would be an appropriation for a crown corporation, and that crown corporation subsequently being capable of repaying that amount, though it was initially set up as an appropriation rather than as a loan and should be repaid.

**Senator Manning:** I think the government was wise in getting away from calling these things loans, as they used to, because in the majority of cases they are never repaid, and that is misleading. They show in the accounts as loans owing to the government, which they are not going to get back in the majority of cases; but there are going to be cases where certain crown corporations, having received substantial amounts of public money, make a profit, they show a surplus, and surely it is not unreasonable to say that the first thing that should happen is that they should return to the public purse the money that was originally provided to set them up. I do not think it should be left to the crown corporation. I think that is the responsibility of the Treasury Board and the government, as custodians of public funds.

**Hon. Mr. Johnston:** I might ask Mr. Manion or Mr. O'Toole to comment on that observation.

**Mr. Manion:** I think Senator Manning is correct, and consideration is being given to what he has essentially suggested.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, if I could return for a few minutes to the main estimates, as you pointed out in the

## [Traduction]

touche aux questions qui ont été soulevées, portant sur le contrôle que peut exercer le gouvernement sur toute la gamme d'activités des sociétés de la Couronne.

**Le sénateur Manning:** Je suis heureux de voir qu'on s'intéresse à toutes ces questions.

Premièrement, il a trois façons de financer les sociétés de la Couronne, du point de vue des fonds publics. Premièrement, comme vous l'avez dit, le financement peut être fait par affectation de crédits non remboursables. Deuxièmement, par des prêts. Cela ne fait pas problème étant donné que si ces sociétés font des profits, elles sont à même de rembourser les prêts reçus. Troisièmement, si l'État achète des actions, elle peut recouvrer sa mise de fonds initiale grâce aux dividendes qui lui sont versés, mais dans ce cas les sociétés de la Couronne sont libres de décider si elles vont verser des dividendes ou non.

Le seul cas qui doit retenir l'attention du public et aussi du gouvernement, a trait aux importantes subventions consenties aux sociétés de la Couronne provenant des deniers publics. Si cette société n'est pas rentable, on ne peut rien faire; mais dans le cas contraire—et étant donné l'augmentation du nombre des sociétés de la Couronne, certaines d'entre elles feront certainement des profits—il me semble que dans ce cas le gouvernement devrait leur demander de consacrer une partie de leurs profits annuels pour rembourser l'avance de fonds qui leur a été consentie, même si il ne s'agit pas d'un prêt d'actions, mais d'une subvention statutaire. J'espère que cette question sera sérieusement prise en considération dans la législation dont vous parlez.

**L'honorable M. Johnston:** Vous parlez, me semble-t-il, de crédits consentis à une société de la Couronne qui seraient remboursés ultérieurement, même s'il s'agit de crédits non remboursables plutôt que d'un prêt à rembourser.

**Le sénateur Manning:** Je pense que le gouvernement a fait preuve de sagesse en ne parlant plus de prêts, comme il le faisait avant, car dans la plupart des cas les fonds avancés n'étaient jamais remboursés, d'où l'ambiguïté du terme. Ces fonds sont considérés au budget comme des prêts à rembourser au gouvernement, ce qui n'est pas le cas pour la plupart; mais dans certains cas quelques sociétés de la Couronne auxquelles le gouvernement a avancé des fonds publics importants, font des profits et, à l'évidence, il n'est pas déraisonnable de penser que la première chose qu'elles devraient faire serait de rembourser les fonds qui leur ont été avancés au départ. Je ne pense pas que cette décision ressortisse aux sociétés de la Couronne. A mon avis, c'est la responsabilité du Conseil du trésor et du gouvernement qui sont les dépositaires des fonds publics.

**L'honorable M. Johnston:** Je pourrais demander à M. Manion ou à M. O'Toole de faire quelques commentaires à ce sujet.

**M. Manion:** Je crois que le sénateur Manning a raison, et les questions qu'il vient de soulever sont étudiées.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, permettez-moi de revenir brièvement au budget principal, comme vous l'avez



[Text]

beginning, this committee has been looking at the estimates, from a particular perspective, namely, government policy and regional disparities. In the estimates certain expenditures, particularly those that relate to transfers to provincial governments as a result of statutory requirements—equalization payments, and so on—are shown by province; but, as a general rule, expenditures in the estimates are not broken down on a province-by-province or regional basis, and I would be interested to know if the government has given any consideration, or if it is prepared to give any consideration, to whether we should move in that direction, because it is extremely difficult to assess intelligently the impact of a lot of these programs when all you have is the aggregate amount paid out for them across the country as a whole. You do not know the area it goes to, the region it goes to, or the province it goes to. Could you enlighten us on whether any thought is being given to moving more in that direction—that is, in the direction of giving a clearer picture of the impact of government expenditures?

**Hon. Mr. Johnston:** Yes, Senator Manning, a considerable amount has been done in that regard. I understand we are doing some work with the secretariat right now to try to design techniques to provide that information. You might also be interested in knowing, Senator Manning, à propos des estimates themselves, that we are, through the Office of the Comptroller General, currently working on a new form of estimates. We would hope to be able to table some pilot projects, which would reflect information now contained in the 1980-81 main estimates for specific departments, when we table our 1981-82 estimates. I am hopeful, from the work I have seen on the initial drafts, that they will provide a great deal more information to senators, members of the House of Commons, and to the public than the blue book, which is regarded by many as being a rather difficult document to work with. It will be broken out department by department. There will also be an overview document and guide. I am not sure whether the regional expenditures are identified. That is something I will have to look into.

**Senator Manning:** I think you would agree that today, when there are so many comparisons being made as to the impact of national programs on different parts of the country, surely it would be valuable to the national government, as well as to the regions, if you could get that information. I do not mean that all the information should be compiled on a regional basis, but as far as is feasible it should be, so that when you are talking about a national program you can actually measure what that program has done in any particular region.

Has any consideration been given, in the study you refer to, to aggregating these expenditures with respect to particular departments? As an example, let us look at the field of agriculture. You have federal expenditures in the estimates from the Department of Agriculture; you have expenditures in transportation; and you have expenditures in probably half a dozen other departments which bear directly on agriculture. These expenditures can all properly be called "agricultural expenditures," but for one reason or another they are in different departments.

[Traduction]

dit au début, le comité étudie les prévisions budgétaires d'un point de vue bien particulier, à savoir du point de vue de la politique du gouvernement et des disparités régionales. Dans le budget, certaines dépenses, notamment celles ayant trait aux transferts statutaires de paiements aux provinces, paiements de péréquation, etc.—sont données par province; mais en règle générale, les dépenses figurant au budget ne sont ventilées ni par province, ni par région; je voudrais savoir si le gouvernement a pensé à cela, si il a pensé à quelque chose pour remédier à cette situation, car, à l'heure actuelle, il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact d'un grand nombre de programmes lorsque les données dont on dispose sont des montants globaux pour tout le pays. Ainsi, comme il n'est pas possible à l'heure actuelle de savoir qui reçoit quoi, pourriez-vous nous dire si le gouvernement songe à faire quelque chose à ce sujet, c'est-à-dire montrer plus clairement les retombées des dépenses publiques?

**L'honorable M. Johnston:** Oui, sénateur Manning, beaucoup a été fait à cet égard. Je crois que nous collaborons à ce sujet avec le Secrétariat pour essayer de mettre au point des techniques qui permettront de donner ce type de renseignement. Il vous intéressera peut-être de savoir, à propos des prévisions budgétaires, que nous collaborons à l'heure actuelle avec le Bureau du contrôleur général pour mettre au point une nouvelle présentation. Nous espérons déposer certains projets pilotes reflétant les données du budget principal 1980-1981 pour certains ministères, lorsque nous déposerons les prévisions de 1981-1982. J'espère, si j'en juge d'après les versions préliminaires, que ce nouveau budget permettra aux sénateurs et aux députés ainsi qu'au grand public d'être mieux renseignés qu'à l'heure actuelle, car beaucoup considèrent que le budget, tel qu'il se présente aujourd'hui, est difficile à consulter. Le nouveau budget sera ventilé, ministère par ministère, et comportera une introduction et un «mode d'emploi». Je ne sais pas si les dépenses régionales y figureront. Il faudra s'en assurer.

**Le sénateur Manning:** Je pense que vous conviendrez qu'aujourd'hui, on fait de nombreuses comparaisons quant aux retombées des programmes nationaux sur les différentes parties du pays, et à cet égard, il serait évidemment intéressant, tant pour le gouvernement national que pour celui des régions, de pouvoir obtenir ce type de renseignement. Je ne veux pas dire que tous les renseignements soient donnés région par région, mais tant que faire se peut, il faudrait en parlant d'un programme national, qu'on soit en mesure d'en évaluer la performance dans une région donnée.

A-t-on pensé, dans l'étude dont vous parlez, de regrouper ces dépenses pour certains ministères? Par exemple, prenons l'agriculture. Dans le budget, on trouve les dépenses fédérales pour le ministère de l'agriculture; on trouve ensuite les dépenses de transport; puis d'autres dépenses dans une demi-douzaine de ministères, lesquelles ont directement trait à l'agriculture. On peut dire sans se tromper que ces dépenses sont des dépenses du ministère de l'Agriculture, mais pour une raison ou une autre, elles sont éparpillées dans différents ministères.



[Text]

Questions are often asked regarding what these programs represent to the agricultural industry, and you can never get an answer by looking at the estimates of agricultural expenditures because the information is contained in half a dozen departments.

**Hon. Mr. Johnston:** That is another question that which has been addressed before the Public Accounts Committee. Consideration was given to this new form of estimates. A long-term ambition of ours is to try to more closely relate overall costs on specific programs. Another example would be fisheries. There are costs involved in patrolling the 200-mile limit by long-range patrol aircraft, and there are any number of related costs that one could say have an impact or directly affect that sector which are not aggregated or costed out, to my knowledge, in any source.

We talked about this with Mr. Glen Ross when he was with the Office of the Auditor General. He is now with the Office of the Comptroller General.

I hope there will be some movement in that direction, but that is an ambitious undertaking, since it goes right across government. I am sure you can appreciate that.

**Senator Manning:** Perhaps a start could be made in two or three major areas such as the ones we have mentioned. It seems to me that this would be invaluable to the government because so many comparisons are put out by regions and by the national government that the public is totally confused by the contradiction in the figures, I would say, nine times out of ten. In some cases fringe benefits have been included as expenditures for that field of service, and in other cases they have not been included. There is a valid argument for both cases. However, from the public standpoint, it is hopelessly confusing.

**The Chairman:** At the beginning of this meeting the minister did inform me that he would have to attend a cabinet meeting within an hour. Since he came on short notice, I think we should gracefully agree. However, his officials will remain and can respond to questions.

**Hon. Mr. Johnston:** I am sorry, honourable senators, that I do have to leave, but I would very much enjoy an opportunity of coming back, if I am invited, to pursue some of these areas, since there are many items which I think you would be interested in, in terms of our improvement of the form of the estimates, the form of the public accounts, and where we are going, hopefully, crown corporations and other areas which we touched on very briefly today. I should like to leave you with the assurance that I believe we are making very positive and substantial progress.

**Senator Leblanc:** You pointed out in your opening statement the changes that you are making now, and I feel it would have been interesting to have further details which would show what has happened to those estimates.

[Traduction]

Souvent, on pose des questions sur les retombées des programmes dans le secteur agricole, et on ne peut jamais y répondre en consultant les prévisions budgétaires du ministère de l'Agriculture, car l'information nécessaire est éparpillée dans une demi-douzaine de ministères.

**L'honorable M. Johnston:** C'est une autre question qui a été abordée devant le Comité des Comptes publics, et qu'on a pris en considération. Nous espérons depuis longtemps parvenir à imputer de façon plus précise les coûts globaux aux programmes spécifiques. Un autre exemple se rapporte aux pêcheries. La surveillance de la zone de 200 milles par des avions de patrouille à long rayon d'action entraîne des frais, et il en est de même pour beaucoup d'autres frais connexes, que l'on pourrait attribuer ou qui ne touchent pas directement à ce secteur et qui ne font pas partie du montant global ou ne sont imputés à aucune source, à ma connaissance.

Nous avons discuté de cette question avec M. Glen Ross lorsqu'il était au bureau du Vérificateur général. Il est maintenant au bureau du Contrôleur général.

J'espère que l'on fera un pas dans cette direction, mais il s'agit d'un projet ambitieux, étant donné que c'est une mesure qui touche l'ensemble du gouvernement. Je suis assuré que vous comprenez la situation.

**Le sénateur Manning:** On pourrait peut-être commencer par deux ou trois secteurs importants comme ceux que vous avez mentionnés. A mon avis, ce serait d'une valeur inestimable pour le gouvernement, parce qu'il y a un si grand nombre de comparaisons faites par région et par le gouvernement national, que le public est tout à fait perdu par les contradictions dans les chiffres, je dirais, neuf fois sur dix. Dans certains cas, on a inclus les avantages sociaux, à titre de dépenses, pour ce secteur de services et, dans d'autres cas, on ne les a pas inclus. Et on peut le justifier dans les deux cas. Cependant, le public s'y perd.

**Le président:** Au début de la séance, le ministre m'a avisé qu'il devait assister à une séance du Cabinet d'ici une heure. Étant donné qu'il a accepté notre invitation dans un aussi court délai, je suis d'avis que nous ne pouvons pas déceument refuser. Cependant, ses hauts fonctionnaires resteront et pourront répondre aux questions.

**L'honorable M. Johnston:** Je regrette, honorables sénateurs, d'avoir à vous quitter, mais je serai très heureux de revenir, si vous m'invitez, afin de poursuivre la discussion de certaines questions, étant donné qu'il y a plusieurs points qui, je sais, vous intéresseraient, en ce qui concerne l'amélioration de la présentation du budget, la formule des comptes publics, et où nous nous dirigeons, espérons-le, en ce qui concerne les sociétés d'État et les autres secteurs que nous avons touchés brièvement aujourd'hui. J'aimerais vous quitter en vous donnant l'assurance que je crois sincèrement que nous accomplissons des progrès positifs et importants.

**Le sénateur Leblanc:** Vous avez signalé, dans votre déclaration préliminaire, les modifications que vous êtes en train de faire, et je crois qu'il aurait pu être intéressant d'obtenir plus de détails sur ce qui se produira au sujet de ces prévisions budgétaires.



[Text]

**Hon. Mr. Johnston:** With respect, Senator Leblanc, the main estimates is what I initially came to talk about.

**The Chairman:** I believe the statement was on the main estimates and we did get into an overview of control of government expenditures in which this committee, of course, is interested.

Thank you very much, Mr. Minister. I am sure we will see you in the near future.

**Senator Leblanc:** On the question that Senator Manning raised, I believe it would be helpful to have that information provided to the committee. I realize there are many indirect factors involved on which you cannot put a dollar-and-cent figure. For instance, there may be expenditures for employees, and that figure may, at times, relate to Agriculture, but the total expenditure may not, in fact, relate to Agriculture. I think we must try to work this out under some sort of caveat, because if we try to contemplate an entire department throughout the country and region by region, we may not be able to do it very accurately because of indirect factors which are difficult to define.

**The Chairman:** When we were investigating the information services in government, we found it virtually impossible to find out how much money was spent by government and by the various departments on information services. Certain of the information services were recorded by certain departments under that heading. Most of them brought the expenditures into general administration expenditures, and we were unable to find out what that was. We made some estimates, and I think they were fairly accurate, as it turned out, as to what was being expended. Certainly, it would seem to me to be possible, if it were desirable, to be able to give, for want of a better word, the "sectoral" effect of expenses.

**Mr. Manion:** I think Senator Manning has asked for two types of distribution of data. One is by region, and that is certainly something we are actively interested in at the present time. Honourable senators might remember that a couple of years ago the federal government did issue data showing the regional distribution of expenditures. A good deal of debate followed from that data because of the amount of interpretation that had been necessary in developing the material.

I should add, in responding to the second question, that the classification of expenditures is not only by region but by industry, such as agriculture or transportation. This makes that first difficult job many times more difficult.

I have been engaged in some of this work myself, and it is extremely difficult to classify. For example, such a simple thing as how to distribute manpower training expenditures by industry we find very difficult. Some people in Agriculture were trained for purposes outside of agriculture. They may have been trained for agribusiness.

[Traduction]

**L'honorable M. Johnston:** Sauf votre respect, sénateur Leblanc, je suis d'abord venu ici pour discuter du budget principal des dépenses.

**Le président:** Je crois que la déclaration se rapportait au budget des dépenses et nous avons eu un aperçu du contrôle des dépenses gouvernementales auxquelles ce comité est évidemment intéressé.

Je vous remercie, monsieur le ministre. Je suis assuré que nous allons vous revoir bientôt.

**Le sénateur Leblanc:** En ce qui concerne la question soulevée par le sénateur Manning, je suis d'avis qu'il serait utile pour le Comité d'obtenir ces renseignements. Je me rends compte qu'il existe plusieurs facteurs indirects auxquels on ne peut attribuer un montant précis en dollars. Ainsi, il y a des dépenses en ce qui concerne les employés, et ce chiffre peut, à certains moments, se rapporter à l'agriculture, mais les dépenses globales pourraient, en fait, ne pas se rapporter à l'agriculture. Je suis d'avis que nous devrions essayer de grouper ces dépenses sous une même rubrique parce que, si nous essayons d'imputer ces dépenses à un ministère, dans tout le pays, et par région, nous ne pourrions probablement pas le faire de façon très précise, en raison des facteurs indirects qui sont difficiles à définir.

**Le président:** Lorsque nous avons fait enquête sur les services d'information au gouvernement, nous nous sommes rendus compte qu'il était pratiquement impossible de déterminer quel montant avait été dépensé par le gouvernement et par les divers ministères or les services d'information. Certains ministères avaient inscrit ces dépenses sous la rubrique services d'information. Mais la plupart avait imputé ces dépenses à l'administration générale et nous n'avons pu déterminer le montant exact. Nous avons fait certaines estimations, et je suis d'avis qu'elles étaient assez justes, en ce qui concerne les montants dépensés en réalité. Il me semble certainement possible, si l'on considère que ce serait souhaitable, de pouvoir attribuer ces dépenses à des secteurs particuliers.

**M. Manion:** Je crois que le sénateur Manning a demandé deux genres de données en ce qui concerne le budget. Il y en a une par région, et nous sommes certainement très intéressés à cet aspect actuellement. Vous vous souviendrez sans doute, honorables sénateurs, qu'il y a quelques années le gouvernement fédéral a publié des données, exposant les dépenses par région. Il y a eu de nombreuses discussions sur ces données, en raison de l'interprétation qu'il a fallu donner à ces chiffres.

J'aimerais ajouter, en ce qui concerne la deuxième question, que la ventilation des dépenses ne se fait pas seulement par région, mais par industrie, comme l'agriculture ou le transport. Ce qui rend les choses encore beaucoup plus compliquées.

J'ai moi-même participé à une certaine partie de ce travail et il est extrêmement difficile de faire cette ventilation. Ainsi, nous avons trouvé extrêmement difficile de répartir des dépenses aussi simples que celles de la formation de la main-d'œuvre par industrie. Certains employés du ministère de l'Agriculture ont été formés à des fins ne se rapportant pas à l'agriculture. Ils peuvent avoir reçu une formation en affaires.



[Text]

It becomes a matter of considerable judgment. I know the Department of Transport tried to identify expenditures in all other departments which might relate to transport, and they have had a very substantial interpretation job to try to do it. The first task is easier, and that is one that we are engaged in at the present time—looking at expenditures and, possibly, projected expenditures by region.

**The Chairman:** If that were done, we note that the estimates of the Department of Regional Economic Expansion have fallen this year, in respect of transfer payments, from \$509 million to \$469 million, and that, after all, is the delivery end of DREE. Has that fallen because the sectoral segments have increased their expenditures, or is it the policy of this government to reduce aid to the regions in respect of economic expansion?

**Mr. Manion:** There is a decrease of \$52.9 million in contributions to the provinces under federal-provincial general development agreements. This is largely attributable to the decrease of \$50 million that was provided for one year only for resource-oriented and tourism development agreements. Senators may remember a special thrust by the federal government initially in the area of forestry, then in mining, agriculture and tourism. I believe it was initiated as part of one of the government's employment programs, but the monies were disbursed through Regional Economic Expansion. That was a one-year, \$50 billion effort, but because that appeared in one year only, the next year shows a reduction.

**The Chairman:** Does that indicate that this is not a change in policy, then?

**Mr. Manion:** That would be my interpretation, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We spoke to officials from New Brunswick, and they were concerned that funds they had expected under the GDAs were not forthcoming, and that certain segments of the subsidiary agreements would not be pursued because of the fact that funds they had expected would be appropriated in respect of the subsidiary agreements were not, in fact, going to be appropriated.

**Mr. Manion:** I cannot comment on that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you think you could follow that up for us? We can give you the context of the New Brunswick officials concerned. Premier Hatfield also had expressed concern about this in one of their legislative committees. We would be interested in knowing if there is any change in policy with respect to the GDAs because their point is that the GDA and subsidiary agreements are a sort of quasi or at least a medium-term commitment, and they wonder if that commitment is in fact being carried out.

**Senator Robichaud:** In the present context, as Senator Manning started the discussion on regions, could I have a brief definition of «region»?

[Traduction]

C'est une question de jugement. Je sais que le ministère des Transports a essayé d'identifier les dépenses de tous les autres ministères qui pouvaient avoir trait au transport, et on a dû faire un travail considérable d'interprétation pour y arriver. La première tâche est facile: c'est celle à laquelle nous sommes engagés actuellement—examiner les dépenses et, si possible, les répartir par région.

**Le président:** Si nous le faisons, nous observons que le budget du ministère de l'Expansion économique régionale est passé cette année, en ce qui concerne les paiements de transfert, de \$509 millions à \$469 millions, ce qui constitue après tout la fonction de MEER. Le budget a-t-il diminué, parce que les segments sectoriels ont augmenté leurs dépenses, ou est-ce la politique du gouvernement de réduire l'aide accordée aux régions aux fins d'expansion économique?

**M. Manion:** Il y a une diminution de \$52.9 millions dans les contributions aux provinces, en vertu des accords fédéraux-provinciaux. Elle provient en grande partie de la réduction de \$50 millions, prévue pour un an seulement, des accords concernant le développement du tourisme et orientés vers les ressources. Vous vous souviendrez sans doute, sénateurs, que le gouvernement fédéral s'était d'abord intéressé au secteur forestier, puis minier, agricole et touristique. Je crois que ce projet avait été lancé dans le cadre des programmes d'emploi du gouvernement, mais les sommes dépensées ont été imputées au ministère de l'Expansion économique régionale. Il s'agissait d'un programme d'un an, au coût de \$50 milliards mais, étant donné qu'il n'a figuré au budget d'une année seulement, l'année suivante indique une réduction.

**Le président:** Ceci n'indique-t-il pas un changement de politique alors?

**M. Manion:** C'est ce que je crois comprendre, monsieur le président.

**Le président:** Nous avons rencontré des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick qui s'inquiétaient, parce qu'ils n'avaient pas reçu les fonds qu'ils s'attendaient de recevoir en vertu des ententes-cadres de développement, et parce qu'on n'avait pas donné suite à certaines dispositions des ententes complémentaires et qu'une certaine partie des fonds qu'ils s'attendaient de recevoir et qui devaient être affectés aux ententes complémentaires avaient en fait été annulés.

**M. Manion:** Je ne puis faire de commentaires à ce sujet, monsieur le président.

**Le président:** Pensez-vous pouvoir donner suite à ce projet pour nous? Nous pourrions vous donner des détails sur les préoccupations des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick. Le premier ministre Hatfield a aussi fait part d'une certaine inquiétude à ce sujet à l'un de ses comités législatifs. Nous serions intéressés à savoir s'il y a eu un changement de politique à l'égard des ECD parce que, selon leur point de vue, les ECD et les ententes complémentaires constituent un quasi engagement ou du moins un engagement à moyen terme, et ils se demandent si, en fait, cet engagement sera respecté.

**Le sénateur Robichaud:** Dans le contexte actuel, étant donné que le sénateur Manning a commencé la discussion sur



[Text]

**Mr. Manion:** In our work we are focussing on the break-down by province.

**Senator Robichaud:** «Region» is a province, purely and simply?

**Mr. Manion:** There are many different ways that one could define a region, but for the purpose of our internal studies we are looking at a province-by-province breakdown. This is probably the easiest way for us to segregate the information.

**Senator Manning:** It is very easy to add the figures for two or three provinces, but you cannot break it down if they are all in one lump sum.

**Senator Thériault:** My question was exactly that. When you are talking about regional breakdowns, if you are going to break down the expenditures, I would like to see you people do it by province.

My other question comes from the statement you made regarding the one-year, one-shot deal in tourism and forestry. My recollection is that when we had the New Brunswick people here they did not see it as a one-year deal.

**Mr. Manion:** The federal government put an additional \$50 million into DREE's budget for that purpose as a one-year addition to the budget.

**Senator Thériault:** Were the provinces told it was going to be a one-year shot?

**Mr. Manion:** The agreements themselves, in some cases, were extended for more than one year. I know, for instance, that in New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island the forestry agreements were multi-year agreements. I should say that DREE, in its GDAs and subsidiary agreements under them, has a very complex and changing cash flow situation. They do enter into contractual undertakings with provinces and, so far as I am aware, they live up to those contractual obligations, but plans change and some of the claims from provinces come in quickly and others come in late. It is a very complex and changing business.

**The Chairman:** I guess what we are concerned with is that there is an indication there may be less reliance on the general development agreement approach and more reliance on what is called the sectoral approach under such departments as Industry, Trade and Commerce, and we would like to know whether there has been any shift—which seems to show up in these figures—in policy in that respect.

**Mr. Manion:** We will try to get the information for you, Mr. Chairman. I think it is going to be difficult to pin down. Since DREE was established there has been shifting emphasis as between DREE and the so-called line departments. At a given time the government might put a particular policy thrust underway using the Department of Agriculture—its line agricultural department. At another time it might be more appropriate to be emphasizing some of the agricultural support

[Traduction]

les régions, pourrais-je avoir une brève définition du terme «région»?

**M. Manion:** Nous nous efforçons dans notre travail de réaliser une répartition par province.

**Le sénateur Robichaud:** Une «région» est une province, tout simplement?

**M. Manion:** Il y a différentes façons de définir une région, mais aux fins de nos études internes, il s'agit d'une répartition par province. C'est probablement la façon la plus facile pour nous de répartir ces données.

**Le sénateur Manning:** Il est très facile d'additionner des chiffres pour deux ou trois provinces, mais il est impossible de les répartir, lorsqu'il s'agit d'une somme globale.

**Le sénateur Thériault:** C'est exactement ma question. Lorsque vous parlez de répartition régionale des dépenses, j'aimerais que vous le fassiez par province.

Mon autre question porte sur la déclaration que vous avez faite sur le programme d'un an sur le tourisme et le secteur forestier. Si je me souviens bien, lorsque les fonctionnaires du Nouveau-Brunswick étaient ici, ils n'y voyaient pas un programme d'un an.

**M. Manion:** Le gouvernement fédéral a ajouté à cette fin un montant supplémentaire de \$50 millions au budget annuel du MEER.

**Le sénateur Thériault:** A-t-on avisé les provinces qu'il s'agissait d'un programme d'un an?—

**M. Manion:** Les accords, dans certains cas, ont été prolongés à la fin d'une année. Par exemple, je sais qu'au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, les accords forestiers ont été conclus pour plusieurs années. Je pourrais dire que le MEER, en ce qui concerne ces ententes-cadres de développement et ces accords complémentaires, adopte une attitude très complexe et changeante à l'égard des ressources d'autofinancement. Ce ministère conclut des accords avec les provinces et autant que je sache, il respecte ses obligations contractuelles, mais les projets changent, et les réclamations de certaines provinces viennent rapidement, tandis que d'autres viennent tard. C'est une situation très complexe et changeante.

**Le président:** Nous nous préoccupons, je suppose, de ce que nous comptons moins sur le principe des ententes-cadres de développement et davantage sur ce que l'on pourrait appeler la méthode sectorielle dans certains ministères, comme Industrie et commerce, et nous aimerions savoir s'il y a eu des changements—comme ces chiffres semblent l'indiquer—en ce qui concerne la politique à cet égard.

**M. Manion:** Nous essayerons de vous obtenir ces renseignements, monsieur le président. J'ai l'impression que ce sera difficile. Depuis que le MEER a été établi, l'imputabilité de certains programmes a varié entre le MEER et les ministères. A un moment donné, le gouvernement peut introduire une politique spéciale dans le cadre du ministère de l'Agriculture—un autre moment il peut juger que le MEER est mieux placé pour diriger certains programmes d'aide agricole, et la même



[Text]

programs that DREE operates, and the same with the other line departments. Therefore, there will be a shift in emphasis back and forth, depending on the mix of the policies themselves.

**The Chairman:** We would like to know where the shift in emphasis is right now. We recently had Mr. De Bané appear before us, and he outlined the plans that he has for his department, which appear to be more of a tying together by DREE of the plans of the other departments into an effective regional policy; and, perhaps, again these figures reflect that change, although from the way he talked one would have thought the figures would be up rather than down.

**Senator Thériault:** The other day, when we had Mr. De Bané as a witness, we were short of time again, but there seem to be things coming out of the provinces which indicate that DREE is not under the subagreements, living up to the amount of money that is being planned over the years. I can understand a shift in policy in the way the minister talked about the other day, but it is hard for me to understand if there were agreements for a three-year period that before those subagreements or general agreements were completed with the provinces the funds would be cut out.

**Mr. Manion:** I am not aware of any case where the contractual obligations of DREE are not being met.

**Senator Thériault:** We will have to get more detail from the provinces.

**The Chairman:** Perhaps we should provide you with the text of Premier Hatfield's remarks and the New Brunswick view in that regard. It might be helpful to you.

**Senator Manning:** If I could turn to just one other matter. In the public expenditures for the achievement of public policy, as I read the material from Finance, there are two categories of expenditures. There is the direct expenditure of moneys appropriated in the estimates; then there is what they call tax expenditures, which is defined as tax concessions, special rates, all of this type of thing. There are adjustments within the tax rates which have the effect of providing a financial benefit to a group or category, and they are treated as a separate entity. I am rather interested in the material provided to us by the committee, because that indicates that since 1972—which is only eight years—these tax expenditure policies have reduced the government revenue, in 1979, by a total of \$16 billion, which seems to be a lot of money, so far as I am concerned. It is about a quarter of the expenditures.

The Department of Finance has a system which it implemented called the envelope system for organizing and controlling expenditure decisions. I understand that there are ten of these envelope committees operating now. As I read the material, it would seem that they deal only with the direct expenditures and not with what they call tax expenditures or

[Traduction]

chose se produit avec les autres ministères. Par conséquent, il y aura des changements, selon les politiques en cours.

**Le président:** Nous aimerions savoir où nous en sommes actuellement. M. De Bané, qui a récemment comparu devant notre Comité, a tracé les grandes lignes des projets qu'il entend mettre en œuvre dans son ministère, qui semble davantage s'intéresser à réunir les programmes des autres ministères en une politique régionale efficace et, ici encore, les chiffres traduisent ces changements, même si selon ce qu'il a dit, on croirait plutôt que les chiffres ont augmenté plutôt que diminué.

**Le sénateur Thériault:** Lorsque M. De Bané a témoigné l'autre jour, nous n'avions pas suffisamment de temps, mais il a semblé, selon les déclarations des provinces, que le MEER ne consacre pas les montants d'argent qui avaient été prévus au cours des années, en vertu des accords complémentaires. Je puis comprendre qu'il se soit produit un changement dans la politique selon ce qu'a indiqué le ministre l'autre jour, mais il m'est difficile de comprendre que, s'il existe des accords complémentaires pour une période de trois ans, que l'on réduise les fonds prévus pour ces accords complémentaires ou les ententes générales, avant que la période de trois ans ne soit écoulée.

**M. Manion:** Je ne connais pas de cas où les obligations contractuelles du MEER n'aient pas été respectées.

**Le sénateur Thériault:** Il nous faudra obtenir plus de détails des provinces.

**Le président:** Nous pourrions peut-être vous faire parvenir le texte de la déclaration du Premier Ministre Hatfield et vous faire ainsi connaître le point de vue du Nouveau-Brunswick à cet égard. Cela pourrait vous être utile.

**Le sénateur Manning:** Si vous me permettez juste une autre question. En ce qui concerne les dépenses publiques et la politique publique, si je lis les documents sur les finances, il existe deux catégories de dépenses. Il y a les dépenses directes prévues au budget; et il y a ce que l'on appelle les dépenses fiscales, qui sont définies comme concessions fiscales, taux spéciaux, etc. Il existe des ajustements dans les taux d'impôt qui ont pour but de prévoir des avantages financiers pour un groupe ou une catégorie, et ils sont calculés comme une entité distincte. Je suis très intéressé à la documentation que nous a fournie le Comité, qui indique que depuis 1972—et il ne s'agit que d'une période de huit ans—ces politiques concernant les dépenses fiscales ont amené une réduction des recettes du gouvernement en 1979 d'un montant total de \$16 milliards, ce qui me semble un montant énorme, en ce qui me concerne. Cela constitue environ un quart du montant total des dépenses.

Le ministère des Finances a mis en vigueur un système en vue d'organiser et de contrôler les décisions concernant les dépenses. Je crois qu'il existe actuellement dix comités à cette fin. Si j'en crois ce que j'ai lu dans la documentation, il semble que ces comités traitent uniquement des dépenses directes et non des dépenses fiscales ou bénéfiques découlant des réductions des taux d'impôt et autres du genre.



[Text]

benefits which come from reductions in tax rates, and things of this kind.

This raises an interesting point. If the volume is as big as the figures indicate, then that is a lot of money to be controlled by regulation. That does not go before Parliament for consideration in the manner the estimates go before Parliament.

First of all, is there any consideration given to having these tax expenditures catalogued or assessed by Parliament, as are the estimates? Secondly, is there a possibility that the decision-makers could go to this tax expenditure system rather than asking for direct expenditures of public funds, which is a sort of nice way to bypass the scrutiny the estimates receive by Parliament and by this committee?

**Mr. Manion:** First of all, I should point out, senator, that all tax measures are approved by Parliament, ultimately. The problem is that expenditures that are made through the tax system are often not thought of. They tend to go on and on, year after year, and are not displayed in the blue book of estimates. The Department of Finance has, in the past couple of years, begun to aggregate the so-called tax expenditures and identify them by major sector. About one year ago a document was tabled with the budget. That document described the tax expenditures. I believe the Minister of Finance has indicated an intention to update that document, and perhaps he has updated it.

As far as the identification of tax expenditures done by the Department of Finance are concerned, they are identified to the extent possible by the policy sector, so that against each of the so-called envelopes we can show the amount of money provided for through the estimates, and also the amount spent in tax expenditures. The policy governing the envelope system is designed to prevent an easy move from general expenditures to tax expenditures. The policy committees do not have the authority to approve tax expenditures. That must go before the Minister of Finance. Ordinarily, where a decision is taken to carry out a particular program through a tax expenditure, rather than normal expenditures, the expenditure envelope of that committee would be reduced accordingly, and there have been a number of examples of that in the past year.

On the other hand, where the Minister of Finance, as part of his general tax fiscal policy, decides that a particular tax measure is necessary, it is really up to the Minister of Finance to decide whether that should be a charge against the envelope or not. It is a very complex system which is really just emerging from its birth pangs. Essentially, it is up to the Minister of Finance to control the use of tax expenditures and the question of whether the envelope reserves will be debited by the amount of the new tax expenditure.

**The Chairman:** I wonder if I might interject here. I think some care has to be shown with respect to the tax expenditure wisdom that is now about.

The \$16 billion, as I understand it, refers to virtually every dollar below a norm in tax. For example, indexation is includ-

[Traduction]

Ceci amène une question intéressante. Si le volume est aussi élevé que les chiffres l'indiquent, il y a alors un énorme montant d'argent à contrôler par règlement, et il n'est pas présenté pour étude au Parlement, comme le sont les prévisions budgétaires.

Tout d'abord, a-t-on pensé à faire classer ou évaluer ces dépenses fiscales par le Parlement, comme le sont les prévisions budgétaires? Ensuite, y a-t-il possibilité que les personnes responsables des décisions adoptent ce système de dépenses fiscales plutôt que de demander des dépenses directes des fonds publics, ce qui constitue un bon moyen d'éviter l'examen minutieux que doivent subir les prévisions budgétaires par le Parlement et par ce comité?

**M. Manion:** D'abord, j'aimerais souligner, sénateurs, que toutes les mesures fiscales sont, en fin de compte, approuvées par le Parlement. L'ennui, c'est que, souvent, on ne pense pas aux dépenses effectuées au moyen du système fiscal. Les dépenses de ce genre se multiplient, d'année en année, et ne paraissent pas dans le «Livre bleu» des prévisions budgétaires. Le ministère des Finances a, au cours des deux dernières années, entrepris de regrouper ces dépenses fiscales et les répartir dans des grands secteurs. L'année dernière, un document où on décrivait les dépenses fiscales a été déposé, avec le budget principal. Je crois que le ministre des Finances a déclaré qu'il avait l'intention de mettre ce document à jour; peut-être l'a-t-il déjà fait?

Les dépenses effectuées par le ministère des Finances sont identifiées par le secteur responsable de l'élaborateur des politiques, de façon à ce que, pour chaque enveloppe, on puisse donner le montant accordé dans les prévisions et le montant des dépenses fiscales. Les règlements régissant le système des enveloppes visent à prévenir un transfert facile des dépenses générales aux dépenses fiscales. Les comités chargés de la politique ne sont pas autorisés à approuver les dépenses fiscales. Celles-ci doivent être présentées au ministre des Finances. Généralement, lorsqu'on décide d'entreprendre un programme particulier en se servant d'une dépense fiscale, plutôt que d'une dépense normale, l'enveloppe de ce comité serait réduite du montant approprié; il y a eu un certain nombre d'exemples de ce genre, au cours de la dernière année.

De l'autre côté, lorsque le ministre des Finances, dans le cadre de sa politique financière globale, juge qu'une mesure fiscale particulière est nécessaire, c'est vraiment à lui de décider s'il devrait déduire le montant impliqué de l'enveloppe concernée. C'est un système très complexe qui n'est pas tellement vieux. Essentiellement, c'est le ministre des Finances qui contrôle l'utilisation des dépenses fiscales et qui décide si les réserves d'une enveloppe particulière seront débitées du montant de la nouvelle dépense fiscale.

**Le président:** Permettez moi de vous interrompre. Je crois qu'on devrait attacher une attention particulière à cette idée des dépenses fiscales qui sont actuellement effectuées.

Les \$16 milliards, si j'ai bien compris, représentent pratiquement toute la dépense fiscale. Par exemple, ce montant



[Text]

ed in that. All the standard exemptions, the allowances for children, for small businesses, depreciation, everything that is part of the normal working of our tax system, is included in that \$16 billion. The implication of saying it is an expenditure is an attempt to bring it in through the blue book of estimates, and then to equate it against some sort of grant system and ask why we are giving a reduction in tax. If we are going to call it an expenditure, it might as well be an expenditure, if it is administered by civil servants, bureaucrats, or whatever you want to call them, in the form of a grant that people can apply for.

This has become, I think, a bit of a hobbyhorse for a lot of people. They are opposed to the incentive of the tax system. They do not like to see any incentive in the tax system. They like the idea that anything that is of an incentive nature will be in the form of a grant to be administered by a board. I think that in this whole concept of tax expenditures, as our system has evolved up to now, we are treading on very dangerous ground. I think there are areas where you can honestly say that certain expenditures that would normally be made as expenditures also can be made as a forgiveness of tax. An awful lot of what is in that \$16 billion is, in my judgment, very much part of the system that has worked very well, that has a great deal of incentive, created a great deal of investment, and a great deal of progress. I, for one, do not want to see a lot of these programs that have been beneficial removed from the tax system and put under some board or group to be administered on a grant basis. It seems to me that that is the implication of this tax expenditure idea.

**Mr. Manion:** I hope nothing in my comments suggested either that Treasury Board, or the staff of Treasury Board, think that tax expenditures, *per se*, are bad, or that the tax system should be administered by a board.

What has concerned the framers of the new expenditure management system is that it is supposed to provide an overall discipline on expenditures. It has been felt necessary to prevent expenditures from being shifted over on to the tax side simply to save the moneys in the envelope reserve. In that sense, some rules had to be developed and some controls exercised, but this does not mean there is any view that tax expenditures are, in themselves, good or bad.

**The Chairman:** I think you can understand my concern, Senator Manning.

**Senator Manning:** I would agree with most of your comments, Mr. Chairman. The thought I had was that when these now in the aggregate amount to such a significant sum annually, would it not be advantageous, both to the public and the government, to at least know what this type of expenditure represents in the total public financial picture? They are not in the cases you cited, and I would agree that I would not want to see them abolished, but nobody knows. Perhaps the officials

[Traduction]

comprend une indexation. Toutes les exemptions normales, l'allocation pour les enfants, pour les petites entreprises, l'amortissement, tout ce qui fait partie du fonctionnement normal de notre système fiscal, fait partie de ces \$16 milliards. On en parle comme d'une dépense, puisqu'on veut qu'elle soit comprise dans le Livre bleu des prévisions budgétaires, et l'égaliser à un système de subvention quelconque et puis demander pourquoi on accorde un allègement des impôts. Si nous devons en parler comme d'une dépense, il peut vraiment s'agir d'une dépense, si elle est administrée par des fonctionnaires, des bureaucrates ou peu importe comment vous les appelez, sous forme d'une subvention pour laquelle on peut présenter une demande.

Cela est devenu, je crois, un violon d'Ingres pour de nombreuses personnes. Elles s'opposent à l'encouragement offert par le système fiscal. Elles n'aiment pas voir des encouragements dans le système fiscal. Elles aiment que tout encouragement soit présenté sous forme de subvention administrée par un conseil. Je crois que dans tout ce concept des dépenses fiscales, l'étape de développement où notre système se trouve actuellement, nous sommes sur un terrain très glissant. Il y a, je crois, des secteurs dans lesquels vous pouvez honnêtement dire que certaines dépenses qui seraient normalement effectuées comme des dépenses peuvent également être faites sous forme d'allègements des impôts. Une bonne partie de ces \$16 milliards est, selon moi, vraiment partie du système qui a très bien fonctionné, qui a créé un grand nombre d'encouragements, et suscité un grand nombre d'investissements et beaucoup de progrès. Personnellement, je ne veux pas voir nombre de ces programmes, qui ont été avantageux, retirés du système fiscal et administrés, sous forme d'accord de subventions, par un conseil ou un groupe. Il me semble que ce serait là l'une des conséquences de ce projet des dépenses fiscales.

**M. Manion:** J'espère que vous ne pensez pas que mes commentaires prouvent que le Conseil du Trésor, ou son personnel, pense que les dépenses fiscales sont en soi, une mauvaise chose, ou que le système fiscal devrait être administré par un conseil.

Ceux qui ont élaboré le nouveau système de gestion des dépenses s'inquiétaient de ce qu'il devait assurer un contrôle global des dépenses. On a jugé nécessaire d'empêcher un transfert des dépenses dans la colonne de la fiscalité, simplement pour épargner l'argent qui se trouve dans les réserves d'une enveloppe donnée. Dans ce sens, certains règlements et certains contrôles ont dû être établis, mais cela ne veut pas dire que les dépenses fiscales sont, en soi, bonnes ou mauvaises.

**Le président:** Je crois que vous pouvez comprendre mon inquiétude, sénateur Manning.

**Le sénateur Manning:** Je suis d'accord avec la plupart de vos commentaires, monsieur le président. Mais, puisque ces dépenses représentent, maintenant, une fois regroupées, un montant annuel tellement important, ne serait-il pas avantageux, à la fois pour le public et pour le gouvernement, de savoir tout au moins quelle fraction de la dépense publique une telle dépense représente. On ne les retrouvent pas dans les cas dont vous avez parlé, et je vous assure que je ne voudrais pas



[Text]

from the Department of Finance know, but certainly the public does not know.

What is the advantage to the taxpayers of Canada? You mentioned indexing. What does that represent in dollars? My point is that I think it is important public information which our present estimates do not make available to us.

**The Chairman:** If that is what you are for, then I would agree with you. If you look at depreciation allowance as an expenditure, then I become concerned as to why you would look at that, unless you related it and said that by giving that allowance on depreciation we can show a certain capital expenditure has taken place in the private sector of productive assets. In other words, if that is what you are saying, then I agree with what you are saying. If the expenditure is made "to produce the following effect," then that makes sense.

Just reading our own notes, however—and I did not write them; I am only reading them—I get the impression that the committee has heard from the department officials about the ability of taxpayers to take advantage of the tax system to suit their own purposes, rather than following the official goals of government policy. Well, to me, that smacks of the idea that if you are going to take advantage of something you should go and establish that the official goals have been met, otherwise you cannot take advantage. Perhaps it is a big departure, but the next point you get to is that you have a grants system; so you say that if anything is to go off the norm you are going to have a grants system that will be administered, and you are going to make sure that, before anybody gets any money, his proposals are going to be in accordance with the grants system. That is what worries me about this.

**Senator Rochichaud:** My question is not related to this at all, but is something that I would like to understand, somehow.

Last Sunday the Minister of Finance announced that \$165 million, or thereabouts, was going to be given away by Canada to the Third World. That may not have been forecast before—I do not know—but may I ask from what department that money comes? It is not such a big amount of money, in light of the total budget, but at the same time it must come from some source. Where does it come from?

**Mr. Manion:** This will be covered in supplementary estimates (B) which were tabled last week or the week before last. This concerns the Department of Finance. This is a pledge by Canada, and the wording of the vote will be as follows:

Vote L18b—Special Program—To authorize the Minister to issue non-interest bearing, non-negotiable demand notes in such form as the Minister may determine, in an amount not exceeding \$165,609,000 in respect of Canada's commitments to the Sixth Replenishment of the resources of the International Development Association.

[Traduction]

qu'elles soient abolies, mais personne ne sait ce qu'elles représentent. Peut-être les représentants du ministère des Finances le savent-ils, mais le public, lui, l'ignore certainement.

Quels avantages ces dépenses présentent-elles pour le contribuable canadien? Vous avez parlé d'indexation. Qu'est-ce que cela représente en dollars? Je veux simplement souligner qu'il s'agit, à mon avis, d'un renseignement important que nos prévisions actuelles ne révèlent pas au public.

**Le président:** Si c'est ce que vous essayez d'obtenir, je suis d'accord avec vous. Si vous jugez que la provision pour amortissement est une dépense, je me demande alors pourquoi vous pensez ainsi, à moins que vous n'associez cette dépense et que vous ne disiez qu'en réservant cette provision pour amortissement, il s'agit d'une dépense de capital dans le secteur privé sur des actifs productifs. En d'autres mots, si c'est ce que vous dites, je suis d'accord avec vous. Si la dépense est faite «pour produire l'effet suivant», alors, c'est logique.

En lisant nos notes personnelles, toutefois—et je n'ai pas écrit ces notes, je ne fais que les lire—j'ai l'impression que les représentants du ministère ont fait part au comité de l'habilité des contribuables à tirer avantage du système fiscal dans leur propre intérêt, plutôt que de suivre les objectifs officiels de la politique du gouvernement. Personnellement j'ai l'impression que, si vous voulez tirer avantage de quelque chose, vous devriez établir que les objectifs officiels ont été réalisés, si non, vous ne pouvez pas vraiment tirer avantage. Peut-être est-ce une nouvelle façon de procéder, mais, si vous étudiez la question, le prochain point auquel vous arrivez est un système de subventions. Vous dites que, si quelque chose doit déroger de la norme, vous aurez un système de subventions qui sera administré, et vous allez vous assurer que, avant que qui que ce soit reçoive de l'argent, ces propositions soient conformes au système de subventions. C'est ce qui m'inquiète à ce sujet.

**Le sénateur Robichaud:** La question que je désire poser n'a rien à faire avec ce dont vous parliez, mais c'est quelque chose que j'aimerais quand même comprendre.

Dimanche dernier, le ministre des Finances a annoncé que \$165 millions, ou environ, seront donnés par le Canada au Tiers-Monde. Ces dépenses n'ont peut-être pas été prévues—je l'ignore—mais puis-je demander de quel ministère provient cet argent? Ce n'est pas un montant tellement important, si l'on tient compte du budget total, mais toutefois, il doit provenir d'une source quelconque. D'où provient-il?

**M. Manion:** Cet argent est inscrit au budget supplémentaire (B) qui a été déposé la semaine dernière ou la semaine précédente. Cette dépense relève du ministère des Finances. C'est un engagement pris par le Canada, et le crédit est présenté comme suit:

Crédit L18b—Programme spécial—Pour autoriser le ministre à émettre des billets à ordre sans intérêt et non négociables, selon la forme que peut déterminer le ministre, d'un montant ne devant pas dépasser \$165 609 000 dans le cadre des engagements du Canada relativement à la sixième reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement.



[Text]

**Senator Robichaud:** So actually, if anybody had scrutinized the supplementary estimates, they would have known that this was coming. This was not an announcement of any significance, just last Monday?

**Mr. Manion:** I think it is an announcement of significance, senator, but it is subject to Parliament providing the necessary authority.

**Mr. O'Toole:** I should add that it was foreseen, although the exact amount and terms were not foreseen, at the time the blue book was printed.

**Senator Doody:** Was the blue book printed before the minister made the announcement or subsequently?

**Mr. O'Toole:** The blue book was printed last January.

**Senator Doody:** I mean supplementary estimates (B).

**Mr. O'Toole:** Supplementary estimates (B) were probably printed at around the time he made the announcement.

**Senator Doody:** Last Sunday morning.

**Mr. O'Toole:** But Canada's official development assistance total for 1980-81 included an amount of that kind, and that is why the CIDA and finance budgets in total in the blue book are \$165 million short of the announced target for IDA for this year.

**Senator Robichaud:** So if I understand correctly, we would have known that the announcement was coming. Is that a fair statement to make?

**Mr. O'Toole:** I do not think it would be exactly a fair statement. The government made known last winter its intention to participate in this sixth replenishment of the IDA, and so made known to the World Bank. The exact terms and conditions, and the parliamentary authority itself, had to await the passage of estimates authority in some form. The terms and conditions had not been worked out in sufficient time to allow them to be included in the main estimates tabled last January, with the result that they had to await parliamentary authority by way of supplementary estimates. So, I think probably the minister's announcement was that he was now seeking parliamentary authority for a commitment that the government had made six or seven months earlier.

**Senator Robichaud:** That clarifies my point. Thank you very much.

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, I would like to express my feelings on this question of tax expenditures, and they are not necessarily in agreement with yours. I would hope that this be pursued, whether by Treasury Board or the Department of Finance. I do not necessarily agree that it should be shifted from the system now in place to a grant system, but I do feel that the taxpayers of Canada are entitled to know how much it is they are losing with the present system as compared to the situation where everyone was under the same blanket formula. For instance, I would like to know how much the oil companies have benefited over the past 12 years from the exploration incentives that have been in place. What I am saying, basically, is that all taxpayers of Canada have contributed to the

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Donc, à vrai dire, si quelqu'un avait vraiment étudié le budget supplémentaire, il aurait été au courant de ces dépenses. Il ne s'agit donc pas d'une déclaration très importante faite lundi dernier?

**Mr. Manion:** Je crois qu'il s'agit d'une déclaration importante, monsieur le sénateur, mais elle doit recevoir l'approbation nécessaire du Parlement.

**Mr. O'Toole:** Je dois ajouter que cette dépense, mais non pas les modalités et le montant exact, avait été prévue au moment où l'on a publié le «Livre bleu».

**Le sénateur Doody:** Le «Livre-bleu» a-t-il été publié avant ou après la déclaration du ministre?

**Mr. O'Toole:** Le «Livre-bleu» a été publié en janvier dernier.

**Le sénateur Doody:** Je parle du budget supplémentaire (B).

**Mr. O'Toole:** Le budget supplémentaire (B) a été probablement publié au même moment où le ministre a fait cette déclaration.

**Le sénateur Doody:** Dimanche dernier en matinée.

**Mr. O'Toole:** Mais le total de l'aide officielle du Canada au développement pour 1980-1981 comprenait un montant du genre, et c'est pourquoi l'ACDI et le budget total dans le Livre bleu s'élève à \$165 millions de moins que la cible annoncée pour l'AID cette année.

**Le sénateur Robichaud:** Donc, si je comprends bien, nous aurions dû savoir qu'une déclaration du genre serait faite. Est-ce que j'ai raison de dire cela?

**Mr. O'Toole:** Je ne crois pas que soit tout à fait exact. Le gouvernement a annoncé l'hiver dernier qu'il avait l'intention de participer à la reconstitution des fonds de l'AID, et a fait part de cette intention à la Banque mondiale. Les modalités exactes, et l'approbation parlementaire même, n'ont pu être obtenues qu'après l'adoption des prévisions budgétaires. Les modalités n'avaient pas été établies à temps et n'ont pas paru, dans le budget principal déposé en janvier dernier, et n'ont pu être approuvées que dans le cadre du budget supplémentaire. Ainsi, je crois probablement que le ministre a déclaré qu'il cherchait maintenant à obtenir l'approbation du Parlement pour un engagement que le gouvernement avait pris six ou sept mois plus tôt.

**Le sénateur Robichaud:** Cela règle la question. Merci beaucoup.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, j'aimerais faire connaître mon opinion en ce qui a trait à cette question des dépenses fiscales; j'ai bien peur que cette opinion ne coïncide pas nécessairement avec la vôtre. J'espère que cette question sera étudiée plus à fond par le Conseil du Trésor ou par le ministère des Finances. Je ne crois pas nécessairement qu'on doive changer le système actuel pour un système de subventions, mais je crois que les contribuables canadiens ont le droit de savoir combien ils perdent avec le système actuel comparativement à la situation où tout le monde était soumis à la même formule. Par exemple, j'aimerais savoir combien les sociétés pétrolières ont tiré, au cours des douze dernières années, des encouragements à l'exploration qui ont été offerts.



[Text]

exploration budgets of these oil companies, and, while I see nothing wrong with that, I would like to know what the amounts involved are.

**The Chairman:** I see nothing wrong with it either, provided you put on the other side of the balance sheet the benefit arising out of those expenditures.

**Senator Thériault:** That is right, and the benefit to whom.

**Mr. Manion:** I believe the budget papers do contain that sort of detail. If honourable senators wish additional detail, it could be obtained from the Department of Finance. As I mentioned, the previous budget paper on tax expenditures is being updated.

**The Chairman:** In any event, for the purposes of this examination, what you are saying is that a department, under the envelope system, cannot get around the normal constraints of the envelope system by indulging in so-called tax expenditures?

**Mr. Manion:** Yes. For many programs, it is a moot point whether the program could be delivered better through expenditures or through a tax approach. I think it would be an incentive for departments to press for the tax approach if they felt that their own budgets could be made to stretch a little farther as a result. In fact, I would venture to say we could find a few examples where that kind of pressure has been felt in the past.

**The Chairman:** That said, then that covers the point that was made. You are in fact aware of that and your management does take that into account.

Just to deal with the point you are making, Senator Thériault, I do feel that the tax system, on balance, is more efficient. Given that any government is going to try to encourage its citizens to do certain things and to reward or penalize them for doing or not doing certain things, I think the tax system is one of the more efficient ways of doing it, and a grant system one of the less efficient.

**Senator Thériault:** I am not suggesting we should go to the grant system. I am simply suggesting that at a time when the federal government is operating at a \$15 billion or \$16 billion deficit and we see a tax expenditure over the year amounting to a little more than that, then it is time someone took a look at the whole tax system. You cannot keep giving out money that you do not have.

**The Chairman:** There is some truth in that. It is a question of where you get it from and whether it is being given in the expenditures or by way of tax reductions.

**Senator Thériault:** One very visible one is the indexation of income taxes, and there are many others that are not quite as visible.

**The Chairman:** I still make a point, Senator Thériault, that if indeed we have to have incentives, then I think the tax incentive is probably the more efficient of the two.

[Traduction]

Ce que je dis, fondamentalement, c'est que les contribuables canadiens ont contribué au budget d'exploration de ces sociétés pétrolières, et, bien que je ne vois rien de mal à cela, j'aimerais savoir quels sont les montants en cause.

**Le président:** Je ne vois rien de mal à cela non plus, à la condition que vous mettiez de l'autre côté du bilan les avantages provenant de ces dépenses.

**Le sénateur Thériault:** C'est exact, et qui en tire profit.

**M. Manion:** Je crois que le budget comprend de tels détails. Si les honorables sénateurs désirent de plus amples renseignements, ils pourront les obtenir du ministère des Finances. Comme je l'ai déjà mentionné, on met acutellement à jour le document sur les dépenses fiscales qui accompagnait le dernier budget.

**Le président:** De toute façon, pour les besoins de cette étude, vous dites qu'un ministère, sous le régime des enveloppes, ne peut pas contourner les restrictions normales du système en effectuant ce qu'on appelle des dépenses fiscales?

**M. Manion:** Oui. Pour un grand nombre de programmes, il n'est pas certain que le programme pourrait être réalisé de meilleure façon, grâce à des dépenses ou à une mesure fiscale. Je crois qu'il serait avantageux pour les ministères de se servir de ces mesures fiscales s'ils croient que leurs autres budgets pourraient être étirés un petit peu plus, grâce à cette méthode. De fait, je dirais que nous pourrions découvrir quelques exemples où ce genre de pression a été exercé par le passé.

**Le président:** Cela répond au point qui a été soulevé. Vous êtes conscients de cet aspect et les gestionnaires de votre ministère en tiennent compte.

Pour en venir à votre question, sénateur Thériault, je crois que le système fiscal est, en général, plus efficace. Étant donné que tout gouvernement va tenter d'inciter ses citoyens à faire certaines choses et les récompenser ou les pénaliser selon le cas, je crois que le système fiscal est une des façons plus efficaces, et qu'un système de subventions est une des façons les moins efficace.

**Le sénateur Thériault:** Je ne dis pas que nous devrions adopter un système de subventions. Je suggère simplement qu'à une période où le gouvernement fédéral connaît un déficit de \$16 milliards et où ses dépenses fiscales annuelles dépassent un peu ce montant, il est temps d'étudier le système fiscal. Vous ne pouvez pas continuer à donner de l'argent que vous ne possédez pas.

**Le président:** Vous avez raison en partie. Il s'agit de savoir d'où provient cet argent, et s'il est accordé dans le budget des dépenses ou sous forme de dégrèvement d'impôt.

**Le sénateur Thériault:** L'indexation de l'impôt sur le revenu est évidemment un encouragement et il y en a de nombreux autres qui ne sont pas aussi évidents.

**Le président:** Mais je soutiens toujours, sénateur Thériault, que si nous devons avoir des encouragements, il serait préférable de mettre sur pied des encouragements fiscaux.



[Text]

**Senator Manning:** Does Treasury Board have any responsibility for monitoring this, or is it left entirely to the Department of Finance?

**Mr. Manion:** The Department of Finance is essentially the guardian of the tax system and controls access to the tax expenditure approach. Treasury Board would have a view of the relative efficiency of a tax approach versus a contribution approach and would express views about the advantages and disadvantages of each. The advantage of a tax approach would be, of course, that you would save considerably in overheads and delivery costs. There may be some program disadvantages or disadvantages in terms of effectiveness. We would express views on those aspects.

**The Chairman:** Are there any further questions?

I think we could make a report which would perhaps not be a final report but a report on the estimates to the Senate. It is agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** Le Conseil du trésor est-il chargé de l'administration de ces encouragements ou cela relève-t-il entièrement du ministère des Finances?

**M. Manion:** Le ministère des Finances est essentiellement responsable du système fiscal et contrôle l'accès aux dépenses fiscales. Le Conseil du trésor devrait avoir une certaine idée de l'efficacité relative des dépenses fiscales, comparativement au système de subventions et pouvoir nous faire connaître son opinion quant aux avantages et aux désavantages de chacun de ces systèmes. L'avantage du système fiscal serait, évidemment, qu'il vous permet d'épargner un montant considérable dans le secteur des frais généraux et des frais de réalisation. Il y aurait peut-être des désavantages dans le secteur des programmes ou dans celui de l'efficacité. Nous pourrions donner notre opinion à ce sujet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Je crois que nous pourrions présenter un rapport qui ne serait pas nécessairement le rapport définitif sur les prévisions budgétaires au Sénat. Vous êtes d'accord, messieurs les sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Treasury Board:*

The Honourable D. J. Johnston, President;  
Mr. J. L. Manion, Secretary;  
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch.

### *Du Conseil du Trésor:*

L'honorable D. J. Johnston, président;  
M. J. L. Manion, secrétaire;  
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Wednesday, November 19, 1980

Le mercredi 19 novembre 1980

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**Complete proceedings on:**

**Seule et unique séance sur:**

The Examination of the Supplementary  
Estimates (B) laid before Parliament  
for the fiscal year ending March 31, 1981

---

L'étude du Budget supplémentaire (B)  
déposé au Parlement pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1981

---

REPORT OF THE COMMITTEE

---

RAPPORT DU COMITÉ

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



# ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, November 6, 1980:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

# ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 6 novembre 1980:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 19, 1980  
(17)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:45 p.m. to consider the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Barrow, Doody, Godfrey, Leblanc, Manning, Robichaud, Thériault. (8)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Langlois.

*In attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

*From the Treasury Board* the following witnesses were heard:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch.

*In attendance: From the Treasury Board:*

Mr. D. Miller, Estimates Division, Program Branch.

Supplementary Estimates (B) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 4:30 the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 NOVEMBRE 1980  
(17)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 45, pour étudier le Budget supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Barrow, Doody, Godfrey, Leblanc, Manning, Robichaud, Thériault. (8)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Langlois.

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Du Conseil du Trésor*, les témoins suivants sont entendus:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes.

*Aussi présent: Du Conseil du Trésor:*

M. D. Miller, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes.

Le Budget supplémentaire (B) est approuvé et le président est donc prié d'en faire rapport au Sénat.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

November 20, 1980

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981, were referred, has in obedience to the order of reference of Thursday, November 6, 1980, examined the said Supplementary Estimates (B) and reports as follows:

(1) The Committee was authorized by the Senate as recorded in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of November 6, 1980 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

(2) In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (B) and heard evidence from the following officials of the Treasury Board: Mr. J. L. Manion, Secretary; Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary, Program Branch; and Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch.

(3) These Supplementary Estimates (B) total \$1,196 million. The budgetary expenditures total \$1,302 million of which \$300 million are statutory items and \$1,001 million represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. The non-budgetary expenses, that is to say, loans, investments, and advances include \$25 million to be voted. The total Estimates for the fiscal year ending March 31, 1981 are now increased to \$60,440 million.

(4) The Committee was particularly concerned by the allocation of \$39.7 million to the Central Mortgage and Housing Corporation for losses relating to the disposal of real estate. The Corporation is known to be facing considerable future losses on similar operations; therefore it is the recommendation of this Committee that the Treasury Board examine the possibility of establishing a reserve account to reflect these expected future losses, and thus more accurately reflect the true financial status of the Corporation.

(5) On a matter relating to the process of posting the estimates, we are concerned by the Treasury Board's practice of listing dollar votes authorizing the deletion of debts within various supplementary estimates. The Committee recognizes that the Treasury Board has established regular, complex and lengthy procedures to control such deletions, and that no particular urgency exists to record these actions in the estimates. Therefore, we recommend that such dollar votes for the deletion of debts should be reported only once per year in the main estimates, and not be scattered about the supplementary estimates.

(6) The witnesses were questioned regarding the government's continued funding of VIA Rail operations in light of the \$30.6 million grant to VIA for operating costs reported in these supplementary estimates. The witnesses will provide to the Committee information on total government funding

## RAPPORT DU COMITÉ

Le 20 novembre 1980

Le Comité permanent des finances nationales, auquel a été rapporté le Budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 6 novembre 1980, examiné ce budget et en fait maintenant rapport.

1. Le comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indique les *Procès-verbaux du Sénat* du 6 novembre 1980, à examiner les dépenses proposées par le Budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, et à en faire rapport.

2. Conformément à ce qui précède, le comité a examiné le Budget supplémentaire (B) et a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires du Conseil du trésor suivants: M. J. L. Manion, secrétaire; M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des programmes; et M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes.

3. Le Budget supplémentaire (B) totalise \$1,196 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à \$1,302 millions, dont \$300 millions de crédits statutaires et \$1,001 millions qui représentent des fonds pour lesquels on demande au Parlement une nouvelle autorisation. Les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, les investissements et les avances, comprennent \$25 millions à voter. Le total du budget pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981 est maintenant porté à \$60,440 millions.

4. Le Comité s'inquiète tout particulièrement de l'octroi de \$39.7 millions à la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour des pertes résultant de la liquidation de biens immobiliers. Il est connu que la Société aura à subir à l'avenir d'énormes pertes dans le cadre de transactions semblables. Le Comité recommande donc que le Conseil du Trésor envisage la possibilité de constituer un compte de réserves en prévision de ces pertes futures et de tenir ainsi compte plus précisément de la véritable situation financière de la Société.

5. En ce qui a trait à la présentation des prévisions budgétaires, nous sommes préoccupés par cette pratique du Conseil du Trésor qui consiste à répartir dans divers budgets supplémentaires les crédits d'un dollar autorisant la suppression de dettes. Le Comité reconnaît que le Conseil du Trésor a mis au point des méthodes régulières, complexes et laborieuses pour contrôler ces suppressions et qu'il n'est pas véritablement urgent que ces dernières figurent aux prévisions budgétaires. Par conséquent, nous recommandons qu'il ne soit fait rapport qu'une seule fois par année, dans le budget principal, de ces crédits d'un dollar relatifs à la suppression de dettes, afin qu'ils ne soient pas éparpillés dans les budgets supplémentaires.

6. Les témoins ont été interrogés sur le maintien du financement gouvernemental de l'exploitation de la Société VIA Rail, compte tenu de la subvention de \$30.6 millions que lui a été accordée pour les frais d'exploitation dont il est fait état dans ces prévisions supplémentaires. Les témoins



provided to date to VIA Rail, and on the distribution of this funding between capital grants and operating subsidies.

(7) Finally, the expenditure of \$9.95 million dollars for the information needs of the Energy Program of the Department of Energy, Mines and Resources was questioned. We are concerned that this expenditure may reflect only part of the actual costs for information for this program, as it is not uncommon for sizeable portions of departmental spending for information dissemination to be reflected as expenditures for salaries and wages, and professional services. The witnesses will provide to this Committee information regarding the total distribution of information costs of the Department.

(8) Treasury Board supplied the Committee with a list giving additional explanations for the \$1 Votes included in Supplementary Estimates (B) which is attached as an Appendix to this Report.

Respectfully submitted,

fourniront au Comité des renseignements sur l'ensemble du financement gouvernemental accordé jusqu'à maintenant à la société VIA Rail et sur sa ventilation en subventions de capital et d'exploitation.

7. Enfin, le bien-fondé de dépenses de l'ordre de \$9.95 millions engagées au titre de besoins en information dans le cadre du programme de l'Énergie du ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources a été contesté. Nous craignons que ces dépenses ne tiennent compte que d'une partie des coûts réels de l'information que nécessite ce programme, puisqu'il n'est pas rare que de fortes proportions des dépenses ministérielles engagées pour la diffusion de l'information figurent aux postes des traitements et salaires et services professionnels. Les témoins fourniront au Comité des renseignements sur la ventilation totale des coûts de l'information pour le Ministère.

8. Le Conseil du Trésor a transmis au Comité une liste comportant des explications supplémentaires relatives aux crédits de \$1 inscrits dans le Budget supplémentaire (B) (*pièce jointe en annexe au rapport*).

Respectueusement soumis,

*Le président*

D. D. Everett

*Chairman*



## APPENDIX TO REPORT

LIST OF ONE DOLLAR VOTES  
INCLUDED IN  
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1980-81

The 27 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "X\*".

A. Two votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (*An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.*)

B. Ten votes which authorize the payment of grants. (*An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.*)

C. Eight votes which authorize the deletion of debts (*An explanation is provided in Supplementary Estimates.*)

D. Three votes which amend provisions of previous Appropriation Acts. (*Additional explanations are provided in Appendix II.*)

E. Four other votes which:

- deem an individual eligible for a pension 1
- authorize payments and guarantees 3

(*Additional explanations are provided in Appendix II.*)

Estimates Division  
Treasury Board  
November 5, 1980

(Appendix I)

LIST OF \$1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES  
(B), 1980-81

PAGE	DEPARTMENT OR AGENCY	VOTE	CATEGORIES				
			A	B	C	D	E
22	Communications—Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	15b			X		
36	Energy, Mines and Resources	16b				X	
48	External Affairs	10b	X				
50	—Can. International Dev. Agency	25b	X				
54	Finance	L18b					X
70	Industry, Trade and Commerce	L46b				X	
		L47b				X	
76	Justice	5b	X				
82	National Defence	10b	X				
86	National Health and Welfare	10b	*		X		
90	National Revenue—Customs and Excise	1b			X		
	—Taxation	5b			X		

## APPENDICE AU RAPPORT

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR  
COMPRIS DANS  
LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (B) 1980-1981

Les 27 crédits d'un dollar compris dans le présent Budget sont énumérés à l'Annexe I par ministère et organisme; chaque crédit est accompagné du numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

Ci-dessous, ces crédits d'un dollar sont groupés en catégories selon leur objectif premier. Les crédits sont également identifiés à l'Annexe I en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «X». Dans les cas où un crédit appartient à plus d'une catégorie, on désigne d'un «X» la catégorie principale et d'un «\*» les autres catégories.

A. Deux crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (*le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds*).

B. Dix crédits autorisant le paiement de subventions (*le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds*).

C. Huit crédits autorisant la radiation de créances (*le Budget supplémentaire en fournit une explication complète*).

D. Trois crédits modifiant les dispositions des lois antérieures portant affectation de crédits (*l'Annexe II fournit des explications supplémentaires*).

E. Quatre autres crédits permettant:

- de déclarer une personne admissible à une pension 1
- d'autoriser des paiements et des garanties 3

(*L'Annexe II fournit des explications supplémentaires*).

Division des prévisions budgétaires  
Conseil du Trésor  
le 5 novembre 1980

(Annexe I)

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR COMPRIS DANS  
LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (B) DE 1980-1981

PAGE	MINISTÈRE OU ORGANISME	CRÉDIT	CATÉGORIES				
			A	B	C	D	E
23	Communications—Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	15b			X		
37	Énergie, Mines et Ressources	16b				X	
49	Affaires extérieures	10b	X				
51	—Agence canadienne de développement international	25b	X				
55	Finances	L18b					X
71	Industrie et Commerce	L46b					X
		L47b					X
77	Justice	5b	X				
83	Défense nationale	10b	X				
87	Santé nationale et Bien-être social	10b	*		X		
91	Revenu national—Douanes et Accise	1b			X		



PAGE	DEPARTMENT OR AGENCY	VOTE	CATEGORIES				
			A	B	C	D	E
102	Public Works	20b	X				
104		40b	X				
106	Regional Economic Expansion	L16b				X	
114	Science and Technology	1b		X			
116	—National Research Council	15b	*			X	
120	Secretary of State	1b					X
126		30b	*	X			
136	Solicitor General	5b		X			
140	—Royal Can. Mounted Police	20b			X		
144	Transport	55b			X		
144		65b		X			
146		75b		X			
156	Veterans Affairs	1b			X		
156		5b	*	X			
158		20b			X		

PAGE	MINISTÈRE OU ORGANISME	CRÉDIT	CATÉGORIES				
			A	B	C	D	E
91	—Impôt	5b				X	
103	Travaux publics	20b	X				
105		40b	X				
107	Expansion économique régionale	L16b					X
115	Sciences et Technologie	1b		X			
117	—Conseil national de recherches	15b	*			X	
121	Secrétariat d'État	1b					X
127		30b	*	X			
137	Solliciteur général	5b		X			
141	—Gendarmerie royale du Canada	20b			X		
145	Transports	55b			X		
145		65b		X			
147		75b		X			
157	Affaires des anciens combattants	1b				X	
157		5b	*	X			
159		20b				X	

## Appendix II

ADDITIONAL EXPLANATION  
CATEGORY DEnergy, Mines and Resources

Vote 16b—To authorize an increase from \$200 million to \$225 million in the non-lapsing authority of the Petroleum Compensation Revolving Fund.

Explanation—The Petroleum Compensation Revolving Fund was established through Supplementary Estimates (A), 1978-79. The original limit of the Fund of \$20 million was increased to \$200 million through Supplementary Estimates (A), 1980-81. The Fund was converted from a non-budgetary to a budgetary authority through the *Adjustment of Accounts Act* passed in July of 1980. This Act also included the provision that further amendments to any of the Revolving Funds may be made through an Appropriation Act.

The purpose of the Fund is to pay the producers of Tar Sands oil in Canada (*Syncrude and Suncor*) the difference between the Canadian and the World price of oil. Revenues for the Fund are derived from a levy on each barrel of oil that is consumed in Canada. This levy has been recently raised from \$1.00 to \$1.75 per barrel (*July 12, 1980*). However, because of recent increases in the world price of oil and near-capacity production of both the Syncrude and Suncor plants, an increase of \$25 million in the authorized limit is necessary to temporarily finance the additional compensation payments.

Regional Economic Expansion

Vote L16b—To amend the existing authority of the Prairie Farm Rehabilitation Administration Working Capital Advance Account to finance expenses in respect of the South Saskatchewan River Project.

Explanation—The Working Capital Advance Account was established in 1974-75 through Estimates to:

## Annexe II

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES  
CATÉGORIE DÉnergie, Mines et Ressources

Crédit 16b—Pour obtenir l'autorisation de porter de \$200 millions à \$225 millions l'autorisation permanente du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

Explication—Le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière a été instauré par le biais du Budget supplémentaire (A) de 1978-1979. La limite du fonds, qui était initialement de \$20 millions, a été portée à \$200 millions dans le Budget supplémentaire (A) de 1980-1981. La *Loi sur la régularisation des comptes*, adoptée en juillet 1980, faisait passer l'autorisation non budgétaire relative au fonds à une autorisation budgétaire. Cette loi comprenait aussi une disposition permettant aux fonds renouvelables d'être modifiés au moyen d'une loi portant affectation de crédits.

Le fonds sert à verser aux producteurs de pétrole des sables bitumineux du Canada (*Syncrude et Suncor*) une somme égale à la différence entre le prix mondial et le prix canadien du pétrole. Les recettes du fonds proviennent d'une taxe perçue sur chaque baril de pétrole consommé au Canada. Cette taxe est passée de \$1.00 à \$1.75 le baril le 12 juillet 1980. Toutefois, en raison des récentes augmentations du prix mondial du pétrole et du fait que les installations de Syncrude et Suncor ont presque atteint leur pleine capacité de production, il est nécessaire d'augmenter de \$25 millions la limite autorisée afin de financer temporairement les paiements d'indemnisation supplémentaires.

Expansion économique régionale

Crédit L16b—Pour modifier l'autorisation actuelle du Compte d'avances de fonds de roulement de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies afin de financer les dépenses relatives aux travaux sur la rivière Saskatchewan-Sud.

Explication—Ce compte d'avances de fonds de roulement a été établi en 1974-1975 par le biais du Budget des dépenses:



a) authorize advances made for the purposes of financing the recoverable portions of the costs of projects constructed by the Department on behalf of a province or a municipality; and;

b) credit amounts repaid by a province or a municipality in respect of advances made for recoverable projects under paragraph (a).

This authority does not permit the financing and recovery of operating and maintenance expenses. Authority is therefore requested to permit the charging of operating and maintenance expenses incurred in respect of the South Saskatchewan River Project and the crediting to the Account of any monies recovered from the Province of Saskatchewan on behalf of the Project. The amount outstanding at any time remains unchanged at \$1.5 million.

With the passage of Bill C-22, this Account will be terminated at the end of 1980-81.

#### Science and Technology—National Research Council

Vote 15b—To increase the commitment limit by \$700,000 for assistance toward research in Industry.

Explanation—Due to delays in placing research contracts, the Council over-commits in order to utilize funds provided for research purposes under the Industrial Research Assistance Program (IRAP).

This proposal would increase the commitment limit from \$24.6 million to \$25.3 million to correspond to the increase in funding from \$20.9 million to \$21.5 million, which is being financed by a transfer from National Research Council Vote 5.

#### Appendix II

##### ADDITIONAL EXPLANATIONS CATEGORY E

Deem an individual eligible for a pension

#### SECRETARY OF STATE

Vote 1b—To deem Mrs. Fauteux to be eligible for a monthly pension under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, the *Lieutenant Governors Superannuation Act* and the *Supplementary Retirement Benefits Act* (for indexing purposes).

Explanation—It is proposed to provide a monthly pension to Mrs. Fauteux commencing September, 1981 in the same amount as if her husband had participated in the above superannuation plans, which are now available. Mr. Fauteux was unable to participate in any of the superannuation plans since they were not established at the time he served as a Member of Parliament and Lieutenant Governor of Quebec.

Authorizes payments and guarantees

#### FINANCE

Vote L18b—To authorize the issue of non-interest bearing non-negotiable demand notes amounting to \$165,609,000,

a) afin d'autoriser des avances consenties dans le but de financer les parties recouvrables des coûts de travaux effectués par le Ministère pour le compte d'une province ou d'une municipalité, et

b) afin de créditer les montants remboursés par une province ou une municipalité à l'égard d'avances consenties pour des projets recouvrables en vertu de l'alinéa a).

Cette autorisation ne permet pas le financement et le recouvrement des dépenses de fonctionnement et d'entretien. On demande donc la présente autorisation afin de permettre l'imputation, au compte, des dépenses de fonctionnement et d'entretien encourues relativement aux travaux sur la rivière Saskatchewan-Sud et afin de porter au crédit du compte toutes les sommes recouvrées de la province de la Saskatchewan au titre desdits travaux. Le montant de la réserve affectable en tout temps au compte demeure le même, soit \$1.5 million.

Avec l'adoption du Bill C-22, ce compte sera fermé à la fin de l'année 1980-1981.

#### Sciences et Technologie—Conseil national de recherches

Crédit 15b—Pour augmenter de \$700,000 la limite des engagements d'aide à la recherche industrielle.

Explication—En raison des retards enregistrés sur le plan de la passation des marchés de recherches, le Conseil dépasse la limite prévue afin d'utiliser les fonds consentis au chapitre de la recherche en vertu du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI).

Cette proposition vise à faire passer la limite des engagements de \$24.6 millions à \$25.3 millions parallèlement à la majoration des fonds (de \$20.9 millions à \$21.5 millions) financée au moyen d'un virement du crédit 5 (*Conseil national de recherches*).

#### Annexe II

##### EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES CATÉGORIE E

Déclarer une personne admissible à une pension

#### SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Crédit 1b—Pour que M<sup>me</sup> Fauteux soit réputée admissible à une pension mensuelle en vertu de la *Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement*, de la *Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs* et de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (pour fins d'indexation).

Explication—Il est proposé d'accorder une pension mensuelle à M<sup>me</sup> Fauteux, à compter de septembre 1981, d'un montant égal à ce qu'elle aurait touché si son mari avait participé aux régimes de pensions mentionnés ci-dessus qui sont maintenant disponibles. M. Fauteux n'a pu participer à ces régimes de pensions puisqu'ils n'existaient pas lorsqu'il était membre du Parlement et Lieutenant-gouverneur du Québec.

Autoriser des paiements et des garanties

#### FINANCES

Crédit L18b—Pour autoriser l'émission de billets à ordre sans intérêt et non négociables s'élevant à \$165,609,000,



being the first installment to the International Development Association's Sixth Replenishment.

Explanation—Advances made to the International Development Association are used by the World Bank to provide loans to the least developed countries for development purposes at a nominal rate of interest. The Association has committed all of its monies for assistance (*by June 30, 1980*). Negotiations for the replenishment have been completed and authority is now required for the issue of demand notes totalling \$165,609,000 in the 1980-81 fiscal year. This is the first installment of a commitment totalling \$601,810,000, which will be paid over the next few years.

It should be noted that previous advances to the International Development Association replenishments have been authorized through Estimates.

## INDUSTRY, TRADE AND COMMERCE

Vote L46b—To authorize the Minister to make payments and issue guarantees in connection with the natural rubber buffer stock to be established under the terms of the International Natural Rubber Agreement.

Explanation—Authority is required to participate in the International Natural Rubber Agreement through the setting up of a natural rubber buffer stock. This stock will be financed equally by natural rubber consuming and producing countries. Canada's share of this buffer stock over the next five years, for both payments and guarantees is not to exceed in the aggregate \$12,500,000.

Vote L47b—To authorize the making of payments and the issuance of guarantees and promissory notes for the purchase of shares of the Common Fund for Commodities.

Explanation—The Common Fund for Commodities will be an international institution for the financing of stocking provisions within individual International Commodity Agreements and commodity related development measures. It is proposed that Canada should participate in the First Account (*financing of stocking provisions*) through the purchase of a specified number of shares. The total Canadian contribution in the current and subsequent fiscal years not to exceed in the aggregate \$10,380,000.

somme qui représente le premier versement à la sixième reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement.

Explication—La Banque mondiale se sert des avances faites à l'Association internationale de développement pour accorder des prêts de développement à un faible taux d'intérêt nominal aux pays les moins développés. L'Association a engagé la totalité de ses fonds au titre de l'aide (30 juin 1980). Les négociations relativement à la reconstitution des fonds sont terminées et il est maintenant nécessaire d'obtenir l'autorisation d'émettre des billets à ordre s'élevant à \$165,609,000 pendant l'année financière 1980-1981. Cette somme constitue le premier versement d'un engagement total de \$601,810,000, lequel sera versé pendant les quelques prochaines années.

Il est à remarquer que les avances antérieures affectées à la reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement ont été autorisés par des budgets supplémentaires.

## INDUSTRIE ET COMMERCE

Crédit L46b—Pour autoriser le ministre à effectuer des paiements et à émettre des garanties relativement aux stocks régulateurs de caoutchouc naturel qui seront établis conformément aux conditions de la convention internationale sur le caoutchouc naturel.

Explication—On demande l'autorisation de participer à la convention internationale sur le caoutchouc naturel par la mise sur pied de stocks régulateurs de caoutchouc naturel. Ces stocks seront financés à part égale par les pays consommateurs et par les pays producteurs de caoutchouc naturel. La part du Canada aux stocks régulateurs pendant les cinq prochaines années, à la fois pour les paiements et les garanties, ne doit pas dépasser au total \$12,500,000.

Crédit L47b—Pour autoriser des paiements et l'émission de garanties et de billets à ordre en vue de l'achat d'actions du Fonds commun des denrées.

Explication—Le Fonds commun des denrées constituera une institution internationale visant à financer les provisions relatives aux stocks dans le cadre d'accords internationaux distincts sur les denrées et des mesures de développement touchant les denrées. On propose que le Canada participe au premier compte (*financement des provisions relatives aux stocks par l'achat d'un nombre précis d'actions*). La contribution totale du Canada, au cours de la présente année financière et des années financières subséquentes, ne doit pas dépasser au total \$10,380,000.



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 19, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.45 p.m. to examine Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are meeting to consider supplementary estimates for the fiscal year ending March 31, 1981. We will, I believe, at some point have Mr. Manion, who is Secretary of the Treasury Board, appearing before us. In the meantime we have Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary of the Program Branch, and our old friend Mr. Radburn, seated at the end of the table. Mr. Miller is also appearing before us today.

Do you wish to make an opening statement?

**Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board:** Yes, Mr. Chairman. We are pleased to appear before this committee to discuss supplementary estimates (B), as you have mentioned, for 1980-81.

Honourable senators, the supplementary estimates before you, the first normal supplementary estimates for the fiscal period 1980-81, total \$1,196 million and bring the total estimates tabled to date for this year to \$60,440 million. This includes the limited supplementary estimates (A) which were financed in whole or in part by Governor General Special Warrants, together with a number of urgent items carried forward from 1979-80 which did not receive approval before Parliament was dissolved last December.

Of the total \$1,196 million, \$169 million represents the net change in statutory requirements and \$1,027 million is the amount of new spending authority that Parliament is being asked to approve.

The major changes in statutory requirements are: \$206 million for the Guaranteed Income Supplement program, due primarily to the increase in GIS of \$35 per month per household effective July 1, 1980; \$74 million in additional payments pursuant to the provisions of the Railway Act; \$23 million for increased contributions under the Crop Insurance Act; and \$17 million in additional election expenses.

The statutory requirements in these supplementaries are partially offset by a forecast increase of \$132.9 million in repayments under the National Housing Act.

Turning now to the Parliamentary authority items, the largest item in the \$1,027 million supplementary estimates I mentioned requiring Parliamentary authority is \$400 million in additional payments for oil compensation to refiners and other importers of crude oil and petroleum products due to the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 19 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 45 pour étudier le budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le budget supplémentaire de l'année financière se terminant le 31 mars 1981. Nous devrions recevoir un peu plus tard, le témoignage de M. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor. Entre-temps nous entendrons M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint de la direction des programmes, ainsi que notre vieil ami, M. Radburn, qui est assis au bout de la table. M. Miller comparaitra également devant nous aujourd'hui.

Désirez-vous faire une déclaration préliminaire?

**M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor:** Oui, monsieur le président. Je suis heureux de comparaître devant ce Comité pour examiner le budget supplémentaire (B) pour 1980-1981, comme vous l'avez mentionné.

Honorables sénateurs, ce budget supplémentaire que vous avez sous les yeux, le premier budget supplémentaire normal pour la période budgétaire 1980-1981, s'élève à \$1,196 milliard, ce qui porte le total des prévisions déposées jusqu'à ce jour pour cette année à \$60,440 milliards. Ce chiffre comprend le budget supplémentaire limité (A) qui a été financé totalement ou en partie par des ordonnances spéciales du gouverneur général, ainsi qu'un certain nombre de postes urgents qui ont été reportés de l'année 1979-1980 parce qu'ils n'avaient pu être approuvés par le Parlement avant sa dissolution en décembre dernier.

Sur ce total de \$1,196 millions, \$169 millions représentent un changement net de crédits statutaires, et \$1,027 millions, les nouveaux crédits que l'on demande au Parlement d'autoriser.

Voici quels sont les principaux changements pour les postes statutaires: \$206 millions au programme de versement du supplément de revenu garanti, à cause surtout de l'augmentation du SRG qui a été porté à \$35 par mois et par ménage depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1980; \$74 millions de paiements supplémentaires en application des dispositions de la Loi sur les chemins de fer; \$23 millions d'augmentation des contributions prévues par la Loi sur l'assurance-récolte et \$17 millions de dépenses électorales supplémentaires.

Ces dépenses statutaires sont en partie équilibrées par l'augmentation prévue de \$132,9 millions de remboursements aux termes de la Loi nationale sur l'habitation.

Si nous considérons maintenant les postes nécessitant l'autorisation du Parlement, le crédit le plus important de ce budget supplémentaire est celui des \$400 millions supplémentaires accordés aux raffineurs et autres importateurs de pétrole brut et de produits du pétrole à titre d'indemnisation par suite de la



**[Text]**

significant OPEC price increases announced in the early part of the fiscal year. Among the other major items in supplementary estimates that are to be voted by Parliament are the following: \$113 million for CMHC to extend the Canadian Home Insulation Program, known as CHIP, from September to the end of the fiscal year; \$42 million net increase for the Special Employment Program; \$40 million to cover CMHC losses on real estate disposal; \$37 million for the Emergency Herd Maintenance Program and \$16 million for Livestock Drought Assistance due to severe drought conditions in western Canada earlier this year; and, finally, \$31 million to cover increased operating costs of VIA Rail.

There is one item in these supplementary estimates for Treasury Board. It seeks authority for funds to pay for contract services associated with the valuation of certain crown corporations. As part of its privatization program, the previous government entered into contracts for advisory services in respect of the valuation of certain crown corporations for the purposes of establishing an appropriate method of divestiture for such companies. The funds requested are to cover billings during the period April, 1980, to June, 1980. The contracts involved here have all been completed and terminated.

Although the main and supplementary estimates tabled to date provide authorities which in total exceed the forecast spending level, the difference can be accounted for by the forecast lapse in spending authority which occurs each year.

I would be pleased to answer any questions the committee may have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McEachran. Honourable senators, we now have Mr. Manion appearing before us.

I understand honourable senators have a list in front of them of \$1 votes, and I believe there are 27 in all from the various categories listed.

I would remind honourable senators that tomorrow we will return to an examination of government policy and regional disparities under the heading of the 1980-81 estimates. At that time we will have appearing before us the Honourable Bud Olson, Minister of State for Economic Development.

Could I have a motion to attach the list of \$1 items to today's proceedings?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I understand that our lead questioner is the deputy chairman of the committee, senator Leblanc.

**Senator Leblanc:** In the statement which you read, I believe at the beginning you mentioned the first "normal" supplementary estimates. What is the difference between "normal" supplementary estimates and "abnormal" supplementary estimates?

**Mr. J. L. Manion, Secretary of the Treasury Board:** Ordinarily the first supplementary estimates are in the fall of the year at this particular time. Because of the peculiar circumstances that existed last year it was necessary to bring in supplementary estimates (A), which were a special type of

**[Traduction]**

hausse importante des prix de l'OPEP qui a été annoncée au cours de la première partie de l'année financière. Voici d'autres crédits importants que doit autoriser le Parlement: \$113 millions à la SCHL pour un prolongement, de septembre à la fin de l'année financière, du programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, connu sous le nom de CHIP; \$42 millions d'augmentation nette pour les programmes spéciaux d'emploi; \$40 millions à la SCHL pour rembourser les pertes encourues dans la vente de biens immeubles; \$37 millions au programme d'urgence au maintien des troupeaux et \$16 millions d'aide d'urgence aux éleveurs de bestiaux en raison de l'intense sécheresse qui a sévi dans l'ouest du Canada au printemps et enfin, \$31 millions pour couvrir l'augmentation des frais d'exploitation de VIA Rail.

Un des postes de ce budget supplémentaire concerne le Conseil du trésor. Il s'agit d'autoriser des crédits couvrant le coût des marchés relatifs à l'évaluation des corporations de la Couronne. Dans le cadre de son programme de transfert des sociétés de la Couronne au secteur privé, le gouvernement antérieur avait obtenu, à contrat, des services consultatifs pour évaluer certaines de ces sociétés et trouver la meilleure façon de les dissoudre. Les crédits demandés suffiront à couvrir toutes les factures présentées entre avril et juin 1980. Tous les marchés qui avaient été conclus ont maintenant été exécutés.

Bien que le budget des dépenses et le budget supplémentaire déposés jusqu'à ce jour prévoient des crédits dont le total est supérieur au niveau de dépenses prévu, l'écart entre les deux s'explique par l'annulation d'ouverture de crédits qui se produit chaque année.

Je suis maintenant disposé à répondre aux questions du comité.

**Le président:** Merci, monsieur McEachren. Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant le témoignage de M. Manion.

Je vois que les honorables sénateurs ont devant eux la liste des crédits de \$1; je crois qu'il y en a en tout 27.

Je voudrais rappeler aux honorables sénateurs que demain nous reprendrons l'examen de la politique du gouvernement relative aux disparités régionales, sous la rubrique correspondante du budget pour 1980-1981. Nous entendons alors le témoignage de l'honorable Bud Olson, ministre d'État au développement économique.

Pourrions-nous adopter une motion pour que la liste des crédits de \$1 figure dans les délibérations d'aujourd'hui?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** C'est le président adjoint du comité, le sénateur Leblanc, qui ouvre aujourd'hui la période de questions.

**Le sénateur Leblanc:** Au début de votre déclaration vous avez je crois, parlé du premier budget supplémentaire «normal». Quelle différence y a-t-il entre un budget supplémentaire «normal» et «anormal»?

**M. J. L. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor:** Le premier budget supplémentaire est normalement déposé à l'automne de chaque année, vers cette date. À cause des circonstances particulières que nous avons connues l'an dernier, il a fallu déposer un budget supplémentaire (A) un peu



[Text]

supplementary estimates. The main estimates were tabled last spring and, although these are supplementary estimates (B), they come at a time when Parliament would normally see the first supplementary estimates of the fiscal year.

**Senator Leblanc:** Do you expect that we will have other supplementary estimates by the end of the fiscal year, that is, March 31?

**Mr. Manion:** Yes.

**Senator Leblanc:** On account of the petroleum policy?

**Mr. Manion:** No, on account of the normal requirements as indicated, I believe, by Mr. Johnston yesterday. There are still some plans and adjustments in plans by the government which will need to be reflected in further supplementary estimates.

**Senator Leblanc:** On the last page of your statement, you talk about the privatization program. I understand that program has ended now.

**Mr. Manion:** I would say, Mr. Chairman, that it is more in suspense. When the present government came into office, the President of the Treasury Board was assigned the responsibility of examining the work that had been done and making recommendations to the government on whether it would continue in whole or in part or in some changed fashion.

**Senator Leblanc:** You mention here that the contracts involved have been completed or terminated.

**Mr. Manion:** Yes.

**Senator Leblanc:** That does not mean the program itself is terminated; it is the contracts that were given up.

**Mr. Manion:** There is not so much a program, senator, as there is a study which has been put under way within Treasury Board Canada, and that study is continuing. We have simply terminated the contracts with the outside advisers.

I should add that the entire approach to returning crown corporations to the private sector is one that has been under way for a number of years, since about 1975 or 1976. There have been a number of examples where privatization, if you want to use that term, has taken place.

We are presently examining whether the former thrust is valid and should be continued, whether the more intensified thrust of the former government should be continued in one form or another, or whether a completely different approach is warranted. Recommendations have not yet been made to the government on this point.

**Senator Leblanc:** I understand that the new deputy minister, who is the Comptroller General, comes under Treasury Board.

**Mr. Manion:** Yes, he has the status of a senior deputy minister reporting directly to the President of the Treasury Board.

[Traduction]

spécial. Le budget des dépenses a été déposé le printemps dernier et bien que nous étudions maintenant le budget supplémentaire (B), il arrive à un moment où le Parlement serait normalement saisi du premier budget supplémentaire pour l'année financière.

**Le sénateur Leblanc:** Prévoyez-vous un autre budget supplémentaire d'ici la fin de l'année financière, c'est-à-dire d'ici le 31 mars?

**M. Manion:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** En raison de la politique relative au pétrole?

**M. Manion:** Non, mais tout simplement pour répondre aux besoins normaux, comme M. Johnston l'a indiqué hier me semble-t-il. Le gouvernement a encore quelques projets en vue et d'autres projets seront modifiés: ces modifications apparaîtront dans un autre budget supplémentaire.

**Le sénateur Leblanc:** A la dernière page de votre déclaration, vous parlez du programme de privatisation. Si je comprends bien, ce programme est maintenant terminé.

**M. Manion:** Je dirais plutôt, M. le président, qu'il est en suspens. Lorsque le gouvernement est entré en fonctions, on a chargé le président du Conseil du Trésor de dresser un état de la question et de recommander au gouvernement ou bien de maintenir ce programme, en entier ou en partie, ou de le modifier.

**Le sénateur Leblanc:** Vous précisez que tous les marchés sont maintenant terminés.

**M. Manion:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Cela ne signifie pas que le programme lui-même soit échu; ce sont uniquement les contrats qui ont été exécutés.

**M. Manion:** Il ne s'agit pas tant d'un programme, sénateur, que d'une étude qui a été lancée au Conseil du Trésor et cette étude est en cours. Ce sont les contrats passés avec des conseillers extérieurs au gouvernement qui sont terminés.

J'ajouterais que cette idée de transférer les sociétés de la Couronne au secteur privé fait son chemin depuis plusieurs années, au moins depuis 1975 ou 1976. Je pourrais vous donner plusieurs exemples d'une telle «privatisation» si vous voulez employer ce mot.

Nous nous demandons maintenant si nous devons continuer à nous presser, c'est-à-dire s'il nous faut continuer à accélérer ce transfert comme le voulait le gouvernement antérieur ou s'il ne faut pas plutôt adopter une attitude entièrement différente. Le gouvernement n'a pas encore reçu de recommandations à ce sujet.

**Le sénateur Leblanc:** Le nouveau sous-ministre, qui est aussi contrôleur général, si je comprends bien, relève maintenant du Conseil du Trésor.

**M. Manion:** Oui, il a le statut d'un sous-ministre supérieur et fait directement rapport au président du Conseil du Trésor.



[Text]

**Senator Leblanc:** Are there not conflicts at times between the Treasury Board, which is supposed to look after expenses, and the Comptroller General who does almost the same work?

**Mr. Manion:** The authority of Treasury Board is vested in Treasury Board. The President of the Treasury Board has two deputy ministers reporting to him, each with a group of officials. It is the responsibility of the President and his two deputy ministers to avoid conflict and duplication. We do work very closely together. We work in the same building; our staff are side by side; we have the same administrative support capacity; we do have a lot of means of avoiding the kind of problems that you mentioned.

**Senator Leblanc:** Right now we have three agencies looking after the controlling and expenses. We have the Treasury Board, the Comptroller General and the Auditor General; and apparently we are not doing a good job anywhere.

**Mr. Manion:** You are quite right in saying that there are three agencies engaged in this. In fact, there are probably some additional ones: the Department of Finance, the DSS, which has certain responsibilities in cash management, and the new envelope committees; but the roles of the office of the Comptroller General and of the Secretariat are designed to complement one another. I would not presume to try to define and interpret the role of the office of the Comptroller General, but it is complementary to that of the Secretariat and we do work together in jointly trying to serve the Treasury Board itself.

**Senator Leblanc:** Do you feel that we are now in a better position to control expenses?

**Mr. Manion:** Yes, I think we are in a much better position to control expenses. The work being done by the Comptroller General is putting in place management systems in departments, especially the data systems, the information systems, upon which better management decisions can be taken. Part of the problem of lack of control in the past has been lack of accurate information. Expenditures take place and it might be weeks, perhaps as long as months, before the responsible manager gets a detailed report of the expenditures and how his budget is being consumed. In the larger agencies the problem has been intensified.

With improved management information systems and improved planning systems you can get a better quality of management decision. In the area of the management of large Crown projects, where we have had cost overruns and a good deal of criticism of waste and extravagance, there has been a series of radical changes in the entire approach to management of those projects.

I could go on. I am convinced that the signal given by the Auditor General in 1976 was heard. It has taken time to put in place the administrative machinery and systems to fully respond. I think that ministers wanted to respond positively

[Traduction]

**Le sénateur Leblanc:** N'y a-t-il pas de temps à autre des conflits entre le Conseil du Trésor, qui est censé s'occuper des dépenses, et le contrôleur général dont le travail est pratiquement le même.

**M. Manion:** L'autorité du Conseil du Trésor est attribuée au Conseil lui-même. Deux sous-ministres qui ont chacun un groupe de fonctionnaires à leur service, relèvent du président du Conseil du Trésor. C'est donc à ce dernier et aux deux sous-ministres qu'il incombe d'éviter les conflits et chevauchements. Il est vrai que nous travaillons en étroite collaboration. Nous travaillons même dans le même immeuble et les membres de notre personnel sont installés côte à côte; nous avons la même capacité administrative de soutien et disposons donc de nombreux moyens pour éviter les problèmes que vous mentionnez.

**Le sénateur Leblanc:** En ce moment donc trois organismes s'occupent du contrôle des dépenses, à savoir le Conseil du Trésor, le contrôleur général et le vérificateur général et apparemment aucun d'eux ne fait du bon travail.

**M. Manion:** Vous avez raison d'affirmer que trois organismes s'occupent de ces questions. En réalité, il y en a probablement d'autres: le ministère des Finances, le MAS qui a certaines responsabilités dans la gestion de l'argent et les nouveaux comités disposant d'une enveloppe budgétaire; mais le bureau du contrôleur général et celui du Secrétariat ont des fonctions complémentaires. Je ne me risquerai pas à définir et à interpréter le rôle du bureau du contrôleur général, mais il complète celui du Secrétariat et nous travaillons ensemble et cherchons de concert à servir le Conseil du Trésor.

**Le sénateur Leblanc:** Selon vous, sommes nous maintenant mieux en mesure de contrôler les dépenses?

**M. Manion:** Oui, je crois effectivement que notre position est meilleure. Le travail du contrôleur général consiste à mettre en place dans les ministères des systèmes de gestion, notamment des systèmes de traitement des données et d'information sur la base desquelles de meilleures décisions administratives peuvent être prises. Le manque de contrôle que nous avons connu antérieurement est en partie attribuable au manque d'informations exactes. On engage des dépenses et il peut se passer des semaines voire parfois des mois, avant que le gestionnaire compétent obtienne un rapport détaillé sur ces dépenses et sur la façon dont son budget est utilisé. Ce problème était surtout aigu dans les organismes les plus importants.

En améliorant les systèmes d'information et de planification de la gestion, on s'assure du même coup que les décisions administratives seront meilleures. En ce qui concerne l'administration des projets importants de la Couronne qui ont entraîné des chevauchements et dont le gaspillage et l'extravagance ont été critiqués, leur administration a été entièrement modifiée.

Et je pourrais continuer. Je suis convaincu que l'avertissement qui a été donné par le vérificateur général en 1976 a été entendu. La mise en place de tout l'appareil administratif nécessaire ne s'est pas faite du jour au lendemain. Je crois que



[Text]

right away, but the tools to do that have had to be built and are being built.

A very important change, of course, was the appointment of the Comptroller General in 1978, the appointment of the Lambert Royal Commission on Financial Accountability in 1976, and its report in 1979. The President of the Treasury Board will be making a statement within the next couple of months specifying the government's response to the royal commission's report, indicating all the various areas where action has been taken or will be taken to improve financial management.

**Senator Leblanc:** Will we be in a position now to avoid the rush of expenses at the end of the fiscal period, which used to happen in every department? They had so much to spend, they found out that a few million had not been spent and they rushed to spend it.

**Mr. Manion:** I think that has largely been changed, senator. Certainly it was a serious problem for a number of years. There are some controls on departments now. For one thing, they cannot go out and buy a lot of furniture and equipment on their own. They must place orders through the supply officers of the DSS. There are considerable controls over the furniture that we have. We have Treasury Board standards on the fit-up of offices and the type and quantity of furniture.

There is, I believe, still a weakness in the overall material management of the Public Service. It is largely left to individual departments, and improvements can be made. But the present system is a lot better than that of either five years ago or seven years ago. I think you would find that we do not have the rush of spending on furniture, equipment, supplies, and so forth, in the last month of the fiscal year.

**Senator Robichaud:** We know so.

**Mr. Manion:** That you are?

**Senator Robichaud:** I know so. I know that, because I am involved with it.

**The Chairman:** Are you saying that you agree with Mr. Manion?

**Senator Robichaud:** I agree that it is so slow. It is terribly hard to get furniture. I have just moved my office but apparently I cannot get any furniture until the new year.

**Mr. Manion:** I think the honourable senator would find that the departments have an even tougher time getting furniture. Furniture was one of the items subjected to very considerable abuse in the past. There was excessive furniture; furniture was replaced too soon; people moving into new offices tended to want to fit them up to perhaps an extraordinary level. Very considerable efforts have been devoted to bringing that under control, although I would think that in the overall material management improvements are still required. Inventories

[Traduction]

les ministres auraient voulu adopter immédiatement des mesures correctrices, mais il fallait auparavant qu'ils disposent d'outils adéquats et c'est ce que nous faisons maintenant.

La nomination du contrôleur général en 1978 a bien entendu été un des changements importants ainsi que la nomination de la Commission Lambert sur l'imputabilité financière en 1976 et le dépôt de son rapport en 1979. D'ici quelques mois, le président du Conseil du Trésor fera d'ailleurs une déclaration dans laquelle il explicitera la position du gouvernement face au rapport de cette Commission royale et précisera dans quel domaine des mesures ont été ou seront prises en vue d'améliorer la gestion financière.

**Le sénateur Leblanc:** Serons-nous maintenant en mesure d'éviter la précipitation à dépenser à la fin de la période financière, comme cela se produisait dans certains ministères? Ils se rendaient soudain compte qu'ils avaient plusieurs millions de dollars à dépenser et ils s'empressaient de le faire avant la fin de l'année.

**M. Manion:** Je crois que cela a beaucoup changé, sénateur. Ce fut, il est vrai, un grave problème pendant de nombreuses années, mais un certain contrôle est exercé sur les ministères maintenant. Chose certaine, ils ne peuvent plus décider tout seuls d'acheter quantité de meubles et d'équipement. Ils doivent placer une commande auprès des agents d'approvisionnement du MAS. Il existe maintenant un contrôle assez sévère de l'ameublement et le Conseil du Trésor a établi des normes relatives à l'équipement, c'est-à-dire quant au type et à la quantité d'ameublement pour les bureaux.

Cependant quelques lacunes subsistent encore dans la gestion matérielle d'ensemble de la fonction publique. Cette gestion ressortit en grande partie à chaque ministère et elle pourrait être améliorée. Mais le système en vigueur est bien meilleur que celui que nous connaissions il y a cinq ou sept ans. vous constaterez par exemple qu'on ne se précipite plus à acheter meubles, équipement, fournitures, etc. pendant le dernier mois de l'année financière.

**Le sénateur Robichaud:** Nous le savons.

**M. Manion:** Que nous nous précipitons à dépenser?

**Le sénateur Robichaud:** Je le sais, et je le sais parce que j'y suis impliqué.

**Le président:** Est-ce que vous dites que vous êtes d'accord avec M. Manion?

**Le sénateur Robichaud:** Je suis d'accord qu'il n'y a plus de précipitation. Il est extrêmement difficile d'obtenir des meubles. Je viens de changer de bureau mais on me dit que je ne pourrais le meubler avant le nouvel an.

**M. Manion:** Je crois que l'honorable sénateur se rendra compte que les ministères ont encore plus de difficulté à en obtenir. Les meubles ont par le passé donné lieu à des abus considérables. Il y en avait trop et on les remplaçait trop souvent; les fonctionnaires qui changeaient de bureau avaient tendance à en profiter pour les suréquiper. On a consacré de très grands efforts à ramener cette situation à la normale, bien qu'à mon avis la gestion matérielle d'ensemble des ministères soit encore susceptible d'amélioration. L'inventaire des stocks



[Text]

probably have to be computerized with some kind of centralized information bank on inventories, that sort of thing.

**Senator Leblanc:** I suppose that with the Comptroller General and the new direction of the Treasury Board, the report of the Auditor General should be less thick and less critical in future—hopefully, anyway.

**Mr. Manion:** Either that or, by solving the old problems, we shall have freed the Auditor General to discover some new ones.

**Senator Leblanc:** In the estimates, under Direct Job Creation you have an amount of \$2.5 million in grants and contributions for Local Economic Development Assistance. Could you explain that program? Is it restricted to certain regions or is it co-ordinated by DREE? How does that work?

**Mr. Manion:** I will ask Mr. McEachran to reply.

**Mr. McEachran:** I am not sure, senator, that I understood the last part of your question. Are they co-ordinated by DREE?

**Senator Leblanc:** There must be co-ordination of some sort, because this involves a lot of money. It is a program of Local Economic Development Assistance. DREE is also oriented toward local and regional assistance. I was wondering how it worked. Are there particular regions which receive those grants, or is it something for which people generally can apply?

**Mr. Manion:** Senator, perhaps I can reply. I am reluctant to speak on the basis of my past experience. This program was designed in the Department of Employment and Immigration on the basis of some experience they had with the community employment strategy, where, by organizing the efforts of the local community, it was possible to generate jobs and make much better use of available community and senior governmental resources. One of the gaps that program discovered in the array of federal-provincial programming was the availability of small amounts of money to fund local economic or employment development associations; and this program was born accordingly.

The selection of the communities in which the money would be spent is done with DREE's co-operation and very often DREE money will at some stage be interjected into the mix. I believe the program is still on a very small scale—\$750,000—so one might say that it is at the very beginning of its life, or even at the pilot stage of its life.

**Senator Leblanc:** That is not the same program that we have under LIP?

**Mr. Manion:** No.

**Senator Leblanc:** It is an entirely different program.

**Mr. Manion:** All of the programs have, I suppose, emerged from the same basic concept, which is that in the absence of natural economic advantages and economic activity which

[Traduction]

devrait probablement être informatisé et chargé dans une banque centrale de données par exemple.

**Le sénateur Leblanc:** Grâce au contrôleur général et à la nouvelle orientation du Conseil du Trésor, je suppose que le rapport du vérificateur général sera dorénavant moins épais et contiendra moins de critiques; c'est ce que j'espère en tout cas.

**M. Manion:** C'est une possibilité ou encore la solution de vieux problèmes permettra au vérificateur général d'en découvrir de nouveaux.

**Le sénateur Leblanc:** Dans le budget supplémentaire, sous la rubrique Création directe d'emplois, on trouve un montant de \$2,5 millions en subventions et contributions pour le programme d'aide au développement économique local. De quoi s'agit-il exactement? Ce programme est-il limité à certaines régions ou est-il coordonné par le MEER? Comment fonctionne-t-il?

**M. Manion:** Je demanderais à M. McEachran de vous répondre.

**M. McEachran:** Je ne suis pas sûr d'avoir compris la dernière partie de votre question, sénateur. Ce programme est-il coordonné par le MEER?

**Le sénateur Leblanc:** Il doit y avoir une coordination quelconque, car il y a beaucoup d'argent en jeu. Il s'agit d'un programme d'aide au développement économique local. Or, le MEER s'occupe également d'aide aux niveaux local et régional. Je me demandais comment ce programme est administré. Sont-ce des régions particulières qui reçoivent ces subventions, ou n'importe qui est-il admissible?

**M. Manion:** Sénateur, je crois que je peux vous répondre. J'hésite à parler d'après mon expérience personnelle. Ce programme a été élaboré au ministère de l'Emploi et de l'Immigration et tient compte de l'expérience qu'il a acquise avec la stratégie d'emploi communautaire dont l'objectif était d'organiser les efforts d'une collectivité locale pour créer des emplois et tirer ainsi meilleur profit des ressources de la collectivité et de celles des hauts fonctionnaires. Or, dans toute la gamme des programmes fédéraux-provinciaux, on s'est rendu compte qu'il n'existait aucun programme prévoyant l'affectation de petites sommes au financement d'organismes locaux de développement économique ou de l'emploi. Voilà comment est né le programme en question.

Le choix des collectivités bénéficiant de cet argent est fait en collaboration avec le MEER et il arrive souvent que celui-ci accorde des crédits à tel ou tel moment. Je crois qu'il s'agit encore d'un programme très modeste avec ses \$750 000; on peut donc dire qu'il n'en est qu'à ces tout débuts ou même au stade d'un projet pilote.

**Le sénateur Leblanc:** C'est donc un programme différent des PIL?

**M. Manion:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce un programme entièrement différent?

**M. Manion:** Tous ces programmes sont issus, je suppose, de la même idée fondamentale, à savoir que lorsqu'une collectivité ne possède aucune activité économique naturelle, ni d'activités



[Text]

spring from the private market you sometimes have to take some governmental action to fill the gap. LEDA is intended to be used in those communities which have no economic advantages whatever, where private industry will never locate, and where there is no reason why it ever would; so you establish an agency with some funding, which will, in effect, take whatever the community has and make the best of it. It may mean the encouragement of a small handicraft shop, a souvenir shop, some small industry, or the expansion of some small service operation that exists locally.

**Senator Leblanc:** I am asking that question because, as you know, this committee is oriented towards regional disparities. My question is, therefore, how does it work by region? How does a region qualify? Is it on the basis of the unemployment rate, or what?

**Mr. Manion:** I think at the beginning the communities will be selected on the basis of their meeting the criteria of the program. In other words, if there is a small community which has available in it a good deal of local effort, where there is local leadership and where they are willing to do something to help themselves, they may be able to qualify under the program. I do not think there is any attempt at this stage to try and distribute the money nationally, region by region. There simply are not enough dollars available in it. That may ultimately be feasible, but I cannot say when it might take place.

**Senator Leblanc:** That does not have anything to do with the New Horizons program either?

**Mr. Manion:** No. You have identified the fact that here is a program of economic development in a department other than DREE. There are, in fact, a large number of programs related to economic development, especially rural economic development, that are scattered through the governmental system. There are one or two in Employment and Immigration, Indian Affairs has some, and other departments have small programs.

**Senator Robichaud:** The Secretary of State? Cultural affairs?

**Mr. Manion:** Yes, New Horizons. Then you have the welfare grants system under Health and Welfare. Many departments are involved, in one way or another, in that developmental activity.

**The Chairman:** One of the things you will recall from our meetings on Canada Manpower that worried us about these kinds of grants was that in fact they were not developmental as much as they were an expenditure that caused expectations to be heightened, and then, when the moneys ran out, a problem quite often remained, which was sometimes transferred to the provincial authorities, of keeping those people employed. I was wondering, now that you are in Treasury Board, whether Treasury Board has any interest in looking at the continuity of those programs.

[Traduction]

économiques suscités par le secteur privé, il faut parfois que le gouvernement intervienne. Le programme ADEL a justement été conçu à l'intention de ces collectivités peu favorisées sur le plan économique. Comme l'industrie privée ne s'y installera jamais et qu'il n'y a aucune raison pour qu'elle le fasse, on y crée un organisme auquel on affecte certains crédits destinés à mettre en valeur les ressources de la collectivité et à en tirer le meilleur profit. Il peut s'agir d'encourager un petit magasin d'artisanat ou de souvenirs, ou une petite industrie, ou de favoriser l'expansion d'une petite entreprise locale de services.

**Le sénateur Leblanc:** Je pose cette question car, comme vous le savez, notre Comité est sensibilisé aux disparités régionales. Je cherche donc à savoir comment ce programme fonctionne par région. Comment une région peut-elle être choisie? Est-ce d'après son taux de chômage ou quoi encore?

**M. Manion:** Je crois que les collectivités seront choisies tout d'abord, dans la mesure où on pourra leur appliquer les critères du programme. Autrement dit, s'il existe une petite collectivité très active, où il y a un leadership local et qui est disposée à faire quelque chose pour s'aider, il se pourrait qu'elle soit admissible à ce programme. Je ne pense pas que, pour l'instant, on cherche à distribuer cet argent dans tout le pays, région par région. Les fonds disponibles n'y suffiraient tout simplement pas. On y arrivera peut-être éventuellement, mais je ne saurais dire à quel moment.

**Le sénateur Leblanc:** Cela n'a rien à voir avec le programme Nouveaux Horizons non plus?

**M. Manion:** Non. Vous avez insisté sur le fait que ce programme est un programme de développement économique appliqué par un ministère autre que le MEER. Mais en réalité plusieurs autres ministères gèrent un très grand nombre de programmes relatifs au développement économique, notamment au développement économique rural. On en retrouve un ou deux au ministère de l'Emploi et à l'Immigration, quelques-uns aux Affaires indiennes et d'autres, plus modestes, dans d'autres ministères.

**Le sénateur Robichaud:** Au Secrétariat d'État? Aux Affaires culturelles?

**M. Manion:** Oui, par exemple le programme Nouveaux horizons. Il y a aussi le régime de subventions de bien-être social administré par le ministère de la Santé et du Bien-être social. Comme vous voyez, nombreux sont les ministères qui participent d'une façon ou d'une autre à ce genre d'activité de développement.

**Le président:** En discutant de Main-d'œuvre Canada, vous vous souviendrez qu'une chose entre autres nous préoccupait au sujet de ce genre de subventions: elles sont moins des subventions de développement que des dépenses, qui ne font qu'intensifier certaines attentes; une fois l'argent épuisé on se retrouve très souvent devant le problème du maintien des emplois créés et on s'en rapporte alors parfois aux autorités provinciales. Maintenant que vous êtes au Conseil du Trésor, je me demandais si le Conseil est intéressé à assurer la permanence de ces programmes.



[Text]

**Mr. Manion:** Yes. I think you will find that LEDA, to the extent I have described it correctly, does respond to the kind of criticism your committee was making of those programs. It does not start funding social services. It is not really a make-work scheme. It is designed to be developmental, to generate some local activity which would not otherwise have occurred, and which will continue to occur after the funding is removed, without imposing any financial burden on the municipal government or the provincial government. In that sense it does respond to the criticism you make.

**The Chairman:** LEDA sounds very much like LEAP. Is there any similarity between the two, or does one replace the other?

**Mr. Manion:** No. Both programs are running. The Local Employment Assistance Program is a make-work scheme aimed at the most disadvantaged members of the unemployed community. LEDA is very much a developmental program in terms of which small funds of money are put at the disposal of a local developmental association, and there is much less direct government involvement in it. Also, I believe that it is a one-time infusion of money.

**The Chairman:** But was LEAP not also to try and get disadvantaged people into the productive stream of things?

**Mr. Manion:** Yes, but it is a much more government operated, hands-on kind of program.

**Senator Leblanc:** You were mentioning, Mr. Manion, that throughout the government, in many departments, there is help for regional disparities, and that the programs involved are scattered throughout the departments. Do we have a list of some sort that we can get hold of that gives information about those programs?

**Mr. Manion:** We would be happy to try and identify them for you, if the committee would like that.

**Senator Leblanc:** It may be important to the committee to know what, throughout the various departments, is oriented to regional disparities and regional help.

**Mr. Manion:** We can provide that information, Senator Leblanc.

**Senator Leblanc:** I think that would be very useful.

**Senator Robichaud:** On the last question, that will apply to all the departments, not only DREE?

**Mr. Manion:** Yes. We will try to identify all of these.

**The Chairman:** I wonder if you can tell me how far you intend to go, because there was the suggestion we were discussing yesterday, in terms of which, as I understood the President, it was the intention of the Treasury Board to look into a regional definition of programs, or to define the regional-effective programs. Were you talking about going that wide?

[Traduction]

**M. Manion:** Oui. Vous constaterez, je crois, que le programme ADEL, dans la mesure où je l'ai bien décrit, tient compte des critiques que votre Comité formulait envers ces programmes. Il n'est pas question de financer des services sociaux, car ce n'est pas vraiment un programme créateur d'emplois. Il est conçu comme un stade initial en vue de créer des activités locales qui n'auraient autrement jamais vu le jour et qui se poursuivront après la suppression du financement, sans imposer de charges financières aux municipalités ou aux gouvernements provinciaux. De ce point de vue, il justifie votre critique.

**Le président:** Le programme ADEL ressemble beaucoup au programme PACLE. Existe-t-il une similitude entre les deux ou l'un remplace-t-il l'autre?

**M. Manion:** Non, les deux programmes existent. Le Programme d'aide à la création locale d'emplois est un programme de création de travail à l'intention des membres les plus désavantagés de la collectivité des chômeurs. Le Programme ADEL est surtout un programme de développement en vertu duquel de petites sommes d'argent sont mises à la disposition d'une association locale de développement. La participation directe du gouvernement à ce programme est beaucoup plus faible et je crois également qu'il n'y a qu'une seule infusion d'argent.

**Le président:** Mais le programme ADEL ne visait-il pas également à faire entrer les gens désavantagés dans le vif de la production?

**M. Manion:** Oui, mais c'est un genre de programme qui est beaucoup plus à la charge du gouvernement et où il a droit de regard.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur Manion, vous avez dit que partout, dans de nombreux ministères du gouvernement, il est accordé de l'aide pour les disparités régionales et que les programmes concernés sont répartis dans tous les ministères. Nous serait-il possible d'avoir une liste quelconque qui nous fournirait les renseignements sur ces programmes?

**M. Manion:** Si le Comité le désire, nous serons heureux d'essayer de nous en procurer.

**Le sénateur Leblanc:** Il serait peut-être important pour le Comité de savoir ce qui, dans les divers ministères, est orienté vers les disparités régionales et l'aide régionale.

**M. Manion:** Sénateur Leblanc, nous pouvons fournir ce renseignement.

**Le sénateur Leblanc:** Je pense qu'il nous serait utile.

**Le sénateur Robichaud:** La dernière question, elle s'appliquera à tous les ministères et non pas seulement au MEER?

**M. Manion:** Oui, nous essayerons de tous les identifier.

**Le président:** Je me demande si vous pouvez me dire jusqu'où vous avez l'intention d'aller parce que, d'après la proposition dont nous discutons hier, j'ai compris, monsieur le président, que le Conseil du Trésor entendait examiner une définition régionale des programmes ou définir les programmes effectivement régionaux. Envisagez-vous d'abord toutes ces questions?



[Text]

**Mr. Manion:** No. We would try to identify for the committee those programs, such as LEDA, which are engaged in some sort of economic development at the community or area level, whether for Indians, rural disadvantaged, urban disadvantaged, or what have you, but in any event, specific target groups, such as the elderly or the young.

**The Chairman:** You will not be giving this information on the regional effect of, say, an Industry, Trade and Commerce program.

**Mr. Manion:** No, we will identify discrete government programs with specified objectives.

**Senator Thériault:** Will that include the expenditures in areas that are recognized as areas of regional disparity, or will that include the kinds of programs you are mentioning, throughout the country?

**Mr. Manion:** It will include all of these small federal programs that have the same kinds of objectives as Senator Leblanc mentioned; in other words, economic development at the local or area level, whether it be LEDA or LEAP, the Indian Economic Development Program, or others of that sort. We will identify the program, the department in which it is located, the nominal objective of the program and the current level of funding. I do not think we can go much beyond that without asking the departments themselves to come in to see you.

**Senator Robichaud:** In this particular context, the money that went into Chrysler Corporation, Massey-Ferguson, and perhaps a couple of others, comes from where? Is it being provided because of regional disparity in that particular area, or is it being provided to help one corporation keep its operation going despite its regular and sempiternal annual deficit?

**Mr. Manion:** I would ask Mr. McEachran to reply to that.

**Mr. McEachran:** In the case of the Chrysler operation, where the government's position has been made clear, my understanding is that it is not a payment of moneys per se, but rather a guarantee of loans that Chrysler Corporation will float; so a payment would only become due if there were any failure of the corporation to repay the loans it had made itself. There is no provision for any budgetary or non-budgetary repayment directly to Chrysler Corporation. The purpose of that decision was, indeed, as you have suggested, to maintain the operations of Chrysler Canada as part of the total restructuring and refinancing of Chrysler Corporation of North America, in which the United States government was a participant as well. In the case of Canada, both the federal and provincial governments were involved.

In the case of Massey-Ferguson, as yet the government's participation has not been totally defined. At the moment the executive of Massey-Ferguson Corporation is attempting to finalize a major refinancing package in the order of \$600 or \$700 million. If they were successful in that, I understand the government might similarly consider a guarantee of some loan

[Traduction]

**M. Manion:** Non, nous allons essayer d'identifier pour le Comité les programmes tels que l'ADEL, qui s'occupe d'un genre de développement économique au niveau de la collectivité ou de la région, qu'il s'agisse des Indiens, des ruraux désavantagés, des habitants des villes désavantagés ou autres mais, de toute manière, de groupes précis tels que les gens âgés ou les jeunes.

**Le président:** Vous ne fournirez pas ce renseignement sur les répercussions régionales de, disons, un programme de l'Industrie et du Commerce.

**M. Manion:** Non, nous allons identifier des programmes gouvernementaux distincts visant des objectifs précis.

**Le sénateur Thériault:** Cela englobera-t-il les dépenses dans des régions qui sont reconnues comme des régions de disparité régionale, ou si cela englobera le genre de programmes que vous mentionnez, d'un bout à l'autre du pays?

**M. Manion:** Cela englobera tous les petits programmes fédéraux dont les objectifs sont les mêmes que ceux mentionnés par le sénateur Leblanc. En d'autres termes, le développement économique au niveau local ou régional, qu'il s'agisse de l'ADEL ou du PACLE, du programme de développement économique des autochtones ou d'autres programmes de ce genre. Nous identifierons le programme, le ministère où il est situé, l'objectif nominal du programme et le niveau actuel de financement. Je ne pense pas que nous puissions aller beaucoup plus loin, sans demander au ministère de comparaître devant vous.

**Le sénateur Robichaud:** D'où vient, sur ce point, l'argent qui a été investi dans la Chrysler Corporation, Massey-Ferguson et peut-être deux ou trois autres sociétés? Avait-il été fourni par suite d'une disparité régionale dans cette région donnée ou pour aider une société à poursuivre son exploitation, en dépit de son déficit annuel régulier et sempiternel?

**M. Manion:** M. McEachran répondra à cette question.

**M. McEachran:** Le gouvernement a nettement précisé sa position à l'égard de Chrysler. D'après ce que j'ai compris, il n'y a pas de paiement d'argent en soi, mais plutôt une garantie de l'emprunt que fera la société Chrysler, de sorte qu'un paiement ne viendrait à échéance que si la société ne réussissait pas à rembourser les prêts qu'elle s'est fait à elle-même. Il n'y a aucune disposition pour un remboursement budgétaire ou non-budgétaire qui serait effectué directement à la société Chrysler. En fait, comme vous l'avez laissé entendre, le but de cette décision était de maintenir les opérations de Chrysler Canada dans le cadre de la restructuration totale et du refinancement de la société Chrysler d'Amérique du Nord auquel le gouvernement des États-Unis participait également. Dans le cas du Canada, tant les gouvernements fédéral que provinciaux étaient en cause.

Dans le cas de Massey-Ferguson, la participation du gouvernement n'a pas encore été entièrement définie. Pour l'instant, la Direction de la Société Massey-Ferguson tente de mettre au point un important programme de refinancement de l'ordre de \$600 ou \$700 millions de dollars. Si cette tentative réussit on m'a donné à entendre que le gouvernement pourrait également



[Text]

provisions under certain performance criteria that Massey-Ferguson would have to have achieved beforehand. There again, senator, it would be a contingent liability in the sense of a guarantee rather than a direct payment as such.

**Senator Robichaud:** This contingent liability is shown somewhere. What would be the total contingent liabilities that Canada has on her book at the moment?

**Mr. McEachran:** As I mentioned, in the case of Massey-Ferguson the arrangements have not yet been concluded, so the amount remains to be determined. In the case of Chrysler Canada, I understand that the loan that would be guaranteed by the government would not be taken and the guarantee would not be offered to them until 1983. Therefore, you would not see it in these supplementary estimates.

**Senator Robichaud:** There is nowhere that we can find that?

**Mr. McEachran:** Not in these supplementary estimates. At the time of issue of the guarantee by the government the provision would clearly have to be approved by Parliament, so it would have to appear as an entry in either the main estimates or supplementary estimates, whichever was closest to the time of the actual event of the government undertaking the guarantee facility.

**Senator Leblanc:** So it is not a loan but only a guarantee. We are not expending any money.

**Mr. Manion:** It is a promise of a guarantee at this stage.

**Senator Robichaud:** It is a promise to pay the loan if the company does not come across.

**Mr. Manion:** It is somewhat more distant than that. It is a promise to engage in a guarantee at some future time which, at some subsequent time, might result in the government having to pay for a default, but at the moment it is simply a promise to enter into a loan guarantee in 1983.

**Mr. McEachran:** In the case of Chrysler in 1983.

**Mr. Manion:** In the case of Chrysler in 1983.

**Mr. McEachran:** In neither case has any guarantee yet been issued.

**Senator Robichaud:** That is very surprising to me. I am not going to tell you that I am extremely well-informed about what is going on, but this is the first time I have heard that what is considered by Canadian citizens as an outright subsidy to Chrysler Corporation becomes a contingent liability upon the Canadian taxpayers.

**The Chairman:** I do not think they are saying it is a contingent liability.

**Mr. Manion:** It would be as of 1983.

**The Chairman:** I think they are saying it is just an undertaking at this point.

**Mr. Manion:** Yes.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, may I interrupt? Their subsequent financing with others is dependent upon the fact that these other people know that the government is going to

[Traduction]

songer à garantir certains prêts, selon certains critères de rendement, auxquels Massey-Ferguson devra avoir préalablement répondu. Il s'agirait une fois de plus, Sénateur, d'une dette éventuelle, au sens d'une garantie, plutôt que d'un paiement direct comme tel.

**Le sénateur Robichaud:** Cette dette éventuelle est indiquée quelque part. A combien se chiffraient au total les dettes éventuelles inscrites à l'heure actuelle dans les livres du Canada?

**M. McEachran:** Comme je l'ai mentionné, dans le cas de Massey-Ferguson, les accords n'ayant pas encore été conclus, le montant reste donc à déterminer. Dans le cas de Chrysler Canada, on m'a laissé entendre que le prêt qui serait garanti par le Gouvernement ne serait pas utilisé et que la garantie ne lui serait pas offerte avant 1983. Cette dette n'apparaîtrait donc pas dans les présentes prévisions supplémentaires.

**Le sénateur Robichaud:** Cela ne se trouve nulle part?

**M. McEachran:** Pas dans les présentes prévisions supplémentaires. Au moment de son émission par le gouvernement la garantie devrait manifestement avoir été approuvée par le Parlement, de sorte qu'elle devrait se trouver, soit dans le budget principal, soit dans le budget supplémentaire, selon celui dont la date se rapproche le plus de celle où le gouvernement s'est effectivement engagé à accorder la garantie.

**Le sénateur Leblanc:** Il ne s'agit donc pas d'un prêt, mais d'une simple garantie. Nous n'effectuons aucune dépense.

**M. Manion:** Il s'agit pour l'instant d'une promesse de garantie.

**Le sénateur Robichaud:** Il s'agit d'une promesse de rembourser le prêt, si la société ne respecte pas ses engagements.

**M. Manion:** C'est quelque chose de bien différent. Il s'agit de s'engager à donner éventuellement une garantie qui pourrait hypothétiquement, obliger le gouvernement à rembourser pour un manquement, mais il ne s'agit pour l'instant que d'une promesse de garantir un prêt en 1983.

**M. McEachran:** Dans le cas de Chrysler, en 1983.

**M. Manion:** C'est exact.

**M. McEachran:** Aucune garantie n'a encore été donnée dans l'un ou l'autre cas.

**Le sénateur Robichaud:** Cela me surprend beaucoup. Je ne vous dirai pas que je suis très bien informé de ce qui se passe, mais c'est la première fois qu'on me laisse entendre que ce qui est considéré par les citoyens canadiens comme une subvention à la Société Chrysler devienne éventuellement une dette pour les contribuables canadiens.

**Le président:** Je ne crois pas qu'on parle de dette éventuelle.

**M. Manion:** Ce serait le cas en 1983.

**Le président:** Je crois qu'on précise qu'il ne s'agit pour l'instant que d'un engagement.

**M. Manion:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, permettez-moi de vous interrompre. Le financement ultérieur auprès d'autres organismes dépend du fait que ces derniers savent que le



[Text]

guarantee certain sums of money, so there must be an obligation somewhere.

**Senator Robichaud:** There has to be.

**Mr. McEachran:** We should not get too far into the details of the department's program. Clearly, the government has announced its assistance program to Chrysler Corporation, and the subsequent restructuring of that corporation was based, in large measure, on the assistance to be provided by the government. Thus, there is an obligation on government to provide that loan guarantee, if all other conditions are followed between today's date and the date on which the government said it would undertake a guarantee. Certain things have to happen in terms of what Chrysler is able to do in Canada. The government would have, I am sure, stated that its ability to issue a guarantee to be subject to the approval of Parliament.

**Senator Godfrey:** My understanding is that if Chrysler goes belly-up in 1981 or 1982 the Government of Canada is not going to lose any money because it does not happen until 1983, so by the time you have to give this contingent guarantee we will know whether Chrysler is going to pull through or not.

**Mr. McEachran:** That is my understanding.

**Senator Godfrey:** That is what I have always understood.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, I am not trying to be critical of the move taken by the government with respect to the operation of Chrysler Canada, but it seems to me that the press has misled us to a certain degree. You said a moment ago, Mr. McEachran, that certain measures of assistance were announced by the government toward the continuation of the operation of Chrysler. What would those measures be?

**Mr. McEachran:** The dominant, and perhaps sole measure—I would have to check the announcement—was the undertaking to provide a guarantee of a loan providing Chrysler Corporation is still in business in 1983-84, and has achieved certain steps along the way towards restructuring the operations of the corporation. Essentially that is the offer of assistance provided.

**Senator Robichaud:** That is the measure of assistance.

**Mr. McEachran:** That is the measure of assistance.

**Senator Robichaud:** It is not measures of assistance.

**Mr. McEachran:** Singular, I believe, is correct.

**Senator Leblanc:** It is conditional.

**Mr. McEachran:** Yes.

**Senator Leblanc:** The promise that we made at one time, which was a guarantee loan of some sort, is conditional on certain criteria and certain conditions, and if everything is satisfying we might be called to pick up the promise that was made.

**Mr. McEachran:** To make a guarantee.

**Senator Robichaud:** Then the impression created from coast to coast that Canada has dug into a certain pot to find several

[Traduction]

gouvernement accepte de garantir certaines sommes d'argent; il doit donc y avoir une obligation quelque part.

**Le sénateur Robichaud:** En effet.

**M. McEachran:** Nous ne devrions pas analyser trop en détail le programme du ministère. Il est évident que le gouvernement a annoncé son programme d'aide à la société Chrysler et que la restructuration ultérieure de cette société a été fondée, dans une large mesure, sur l'aide assurée par le gouvernement. Ainsi, celui-ci s'est engagé à garantir ce prêt si toutes les autres conditions sont remplies entre aujourd'hui et la date à laquelle le gouvernement a déclaré qu'il s'engagerait à donner une garantie. Certaines choses doivent se produire en fonction de ce que Chrysler pourra faire au Canada. Le gouvernement aurait déclaré, j'en suis convaincu, qu'il ne pouvait donner de garantie que sous réserve d'approbation par le Parlement.

**Le sénateur Godfrey:** D'après ce que je comprends, si Chrysler remonte la pente en 1981 ou en 1982, le gouvernement du Canada ne perdra pas d'argent parce que cela ne prendra effet qu'en 1983, de sorte que d'ici à ce que vous deviez donner cette garantie éventuelle, nous saurons si Chrysler s'en sortira ou non.

**M. McEachran:** C'est également ce que je comprends.

**Le sénateur Godfrey:** C'est ce que j'ai toujours compris.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, je n'essaie pas de critiquer la position adoptée par le gouvernement en ce qui concerne Chrysler Canada, mais il me semble que la presse nous a quelque peu induits en erreur. Vous avez dit il y a quelques minutes, monsieur McEachran, que certaines mesures d'aide étaient annoncées par le gouvernement en vue d'assurer la survie de Chrysler. Quelles seraient ces mesures?

**M. McEachran:** La principale est peut-être la seule—il faudrait vérifier l'annonce—était l'engagement d'assurer une garantie de prêt pourvu que la Société Chrysler soit toujours sur pied en 1983-1984 et qu'elle ait commencé à restructurer ses activités. Il s'agit essentiellement d'une offre d'aide.

**Le sénateur Robichaud:** Il s'agit d'une mesure d'aide.

**M. McEachran:** En effet.

**Le sénateur Robichaud:** Il ne s'agit pas de mesures d'aide.

**M. McEachran:** Je crois que c'est au singulier.

**Le sénateur Leblanc:** Il s'agit d'une aide conditionnelle.

**M. McEachran:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** La promesse que nous avons faite à un certain moment d'un prêt garantie est assujettie à certaines critères et à certaines conditions et si tout va pour le mieux, il se pourrait qu'on nous demande d'honorer notre promesse.

**M. McEachran:** De donner une garantie.

**Le sénateur Robichaud:** L'impression alors créée d'un océan à l'autre à savoir que le Canada a puisé dans un certain coffre



[Text]

hundreds of millions of dollars to give to Chrysler is erroneous?

**Senator Godfrey:** That was not the impression created in Toronto. It might be down in New Brunswick. I will speak for Toronto and you can speak for New Brunswick.

**Senator Robichaud:** Well, in Quebec, too, people think that a lot of money was given to Chrysler Corporation.

**Senator Godfrey:** It is very clear in the papers.

**Senator Robichaud:** Maybe in your immediate environment, but not to the general public.

**Senator Godfrey:** I read the papers in Toronto.

**Mr. McEachran:** I could only respond that if anybody drew from the press reports the understanding that the government was making a budgetary payment of \$100 or \$200 million, that was a misunderstanding.

**Senator Robichaud:** Yes. That is what I wanted to have on the record.

**The Chairman:** When are they recorded in the estimates?

**Mr. McEachran:** At the time, when the guarantee would be written. If memory serves me well, the provision was for a guarantee to be issued in 1983-84, so that step would require the approval of Parliament. It would have to appear in either the main estimates or the supplementary estimates.

**The Chairman:** It raises an interesting point, because the undertaking is in fact an obligation by the Government of Canada, provided certain conditions are met; the guarantee is a further undertaking to pay in the event certain conditions occur.

**Mr. McEachran:** That is correct.

**The Chairman:** But it is interesting that if in fact the conditions are met the government is on the hook.

**Mr. McEachran:** At least morally, I would think.

**The Chairman:** Is it not more than morally? You would have to give the guarantee. It is an interesting point that the commitment in fact is taken at the time that it is announced, provided the conditions are met.

**Mr. McEachran:** I agree with you, Mr. Chairman, but I was saying morally, if not for any other reason. I was thinking of the word "legal."

**The Chairman:** If you say morally, you scare the devil out of Chrysler's bankers.

**Mr. McEachran:** In a technical sense there is no legal commitment because Parliament has not yet approved, or indeed been asked to approve, and therefore it could not be technically interpreted as a legal undertaking.

**The Chairman:** That is an interesting issue which has been raised. Questions should be asked earlier in the process rather

[Traduction]

pour trouver quelques centaines de millions de dollars à donner à Chrysler est erronée?

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'était pas l'impression créée à Toronto. C'était peut-être le cas au Nouveau-Brunswick. Je parlerai pour Toronto et vous pouvez parler au nom du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Robichaud:** Eh bien! Les Québécois croient également que des sommes importantes ont été versées à la Société Chrysler.

**Le sénateur Godfrey:** C'est pourtant très clair dans les journaux.

**Le sénateur Robichaud:** Peut-être dans l'esprit des gens qui vous entourent mais pas dans celui du public en général.

**Le sénateur Godfrey:** Je lis les journaux de Toronto.

**M. McEachran:** Je pourrais simplement répondre que si quelqu'un a compris en lisant les articles publiés dans les journaux que le gouvernement effectuait un paiement budgétaire de \$100 ou \$200 millions de dollars, il s'agissait d'un malentendu.

**Le sénateur Robichaud:** Oui. C'est ce que je voulais vous entendre dire.

**Le président:** A quel moment ces montants figureront-ils dans les prévisions?

**M. McEachran:** Au moment où la garantie serait consignée. Si j'ai bonne mémoire, il était prévu qu'une garantie serait émise en 1983-1984 et qu'elle devrait être approuvée par le Parlement. Ce crédit devrait apparaître dans les prévisions budgétaires ou les prévisions supplémentaires.

**Le président:** Cela soulève un point intéressant parce que l'engagement consiste en fait en une obligation de la part du gouvernement canadien, pourvu que certaines conditions soient remplies; la garantie consiste en un engagement ultérieur à verser un certain montant si certaines conditions sont remplies.

**M. McEachran:** C'est exact.

**Le président:** Mais il est intéressant de constater que si les conditions sont remplies, le gouvernement est pris au piège.

**M. McEachran:** Du moins moralement.

**Le président:** N'est-ce pas plus que moralement? Il devrait alors donner la garantie. Il est intéressant de constater que l'engagement est en fait pris au moment où il est annoncé, pourvu que les conditions soient remplies.

**M. McEachran:** Je suis d'accord avec vous, monsieur le président, mais je disais moralement si ce n'est pour d'autres raisons. Je pensais à l'adjectif «légal».

**Le président:** Si vous dites moralement, vous semez la confusion dans l'esprit des banquiers de Chrysler.

**M. McEachran:** Du point de vue technique, il n'y a aucun engagement légal parce que le Parlement n'a pas encore approuvé ou, n'a même pas été invité à approuver cet engagement de sorte qu'on ne pourrait pas techniquement interpréter ce geste comme étant un engagement légal.

**Le président:** C'est un point intéressant qui a été soulevé. Les questions devraient être posées plus tôt dans le processus



[Text]

than at the time of the guarantee. I believe that was the point you were making, senator.

**Senator Robichaud:** I am glad the question of Chrysler was elucidated. I have read letters to the editor asking why, if Canada can give \$200 million to Chrysler, it cannot give something to some other cause. I believe my question was very pertinent. Does the same answer you have given in respect of Chrysler apply to Massey-Ferguson?

**Mr. McEachran:** Based on my understanding, in the main it does. I am a little apprehensive about going into detail because these matters are under negotiation at the present time in respect of Massey-Ferguson's attempt to restructure its corporation. Perhaps these questions could more properly be answered by those more directly involved in the Department of Industry, Trade and Commerce. On the basis of my understanding the system is essentially operating along the same lines.

**The Chairman:** We tend to take the view that we should be able to ask Treasury Board and Treasury Board will make inquiries for us. Of course, we can always go to the department, but usually our rapport on these things is through Treasury Board, and if our witnesses do not know they usually try to find out.

**Mr. Manion:** We could certainly do that.

**The Chairman:** That is the basis of our approach.

**Mr. McEachran:** If there were some specific elements, Mr. Chairman, that you would wish us to request from the department, we would certainly be pleased to do that. I was merely attempting to give the honourable senator my best understanding of where matters stood in relation to Massey-Ferguson. My understanding may not be entirely correct, because negotiations are still in pursuit.

**Senator Manning:** I should like to pose a couple of questions on another subject, if I may. Going through the supplementary estimates, I notice that quite a substantial amount of money is allocated to pick up debts which have been cancelled, written off or classed as "uncollectable." Is there a standard procedure or formula used by all departments to arrive at the point where a loan should properly be classified as "uncollectable," or is this left to the individual department? Are there discretionary powers? What is the situation?

**Mr. McEachran:** I should like to ask Mr. Radburn to supplement what I say. It is not an ad hoc procedure. Treasury Board has established a criterion and requirements. There is a process through which departmental proposals to write off debts, loans or obligations due to the Crown must flow, including a senior interdepartmental committee on which the Treasury Board is represented. The process varies according to the amount it is proposed to write off, and the level of approval varies on that basis as well. They are listed in the estimates because it becomes a budgetary item to write off a loan. I can assure honourable senators that there is a rather formalized process for seeking approval for this.

[Traduction]

plutôt qu'au moment de la garantie. Je crois que c'est le point que vous vouliez faire valoir sénateur.

**Le sénateur Robichaud:** Je suis heureux qu'on ait élucidé la question de Chrysler. J'ai lu des lettres à l'éditeur dans lesquelles on demandait pourquoi, si le Canada peut consentir \$200 millions à Chrysler, il ne peut rien donner aux autres. Je crois que ma question était très pertinente. La réponse que vous avez donnée au sujet de Chrysler s'applique-t-elle à Massey-Ferguson?

**M. McEachran:** En autant que je sache et dans l'ensemble, oui. Je crains un peu d'entrer dans les détails, parce que ces questions font présentement l'objet de négociation, à savoir la tentative de Massey-Ferguson de restructurer sa société. On pourrait peut-être obtenir de meilleures réponses, si l'on s'adressait à des représentants du ministère de l'Industrie et du Commerce qui sont beaucoup plus directement impliqués. Si j'ai bien compris—ce sont essentiellement les mêmes lignes directrices qui sont appliquées.

**Le président:** Nous sommes portés à croire que nous devrions pouvoir nous adresser au Conseil du Trésor afin qu'il fasse les demandes pour nous. Nous pouvons toujours, naturellement, nous adresser au ministère mais nous passons habituellement par le Conseil du Trésor; si nos témoins ne peuvent répondre à nos questions, ils essaient habituellement d'obtenir les renseignements.

**M. Manion:** Nous pourrions certes les faire.

**Le président:** C'est le fondement de notre démarche.

**M. McEachran:** S'il y avait certains points, monsieur le président, que vous voudriez que le ministère éclaircisse, nous serons heureux de nous en occuper. J'essayais simplement de faire part à l'honorable sénateur de ce que je savais au sujet de Massey-Ferguson. Il est possible que je me trompe, les négociations n'étant pas encore terminées.

**Le sénateur Manning:** J'aimerais poser une ou deux questions sur un autre sujet. En scrutant les prévisions supplémentaires, je remarque qu'un montant important est affecté afin d'éteindre des dettes qui ont été annulées, radiées ou classées comme «irrecouvrables». Y a-t-il une procédure ou une formule normalisée dont se servent tous les ministères pour en arriver au point où un prêt devrait être correctement classé comme «irrecouvrable» ou si la chose est laissée à la discrétion du ministère? Y a-t-il des pouvoirs discrétionnaires? Quelle est la situation?

**M. McEachran:** J'aimerais demander à M. Radburn de compléter ce que je vais dire. Il ne s'agit pas d'une méthode spéciale. Le Conseil du Trésor a établi un critère et des conditions. Pour radier les dettes, les prêts ou les obligations dues à la Couronne, les propositions ministérielles doivent suivre un processus particulier, y compris l'examen par un comité interministériel supérieur au sein duquel le Conseil du Trésor est représenté. Le processus varie selon le montant que l'on propose de radier; le niveau d'approbation varie également en fonction de ce dernier critère. Ces radiations sont énumérées dans les prévisions, parce qu'elles deviennent un poste budgétaire servant à radier un prêt. Je puis assurer les honora-



[Text]

**Senator Manning:** Following from that particularly because it is a process, why is it that these could not be accumulated over a year and included in the main estimates rather than being handled under supplementary estimates? It would seem to me, where time does not seem to be of the essence and because some of these matters drag on for several years before they are finally classified as "uncollectable," that we could deal with that type of thing in the main estimates. Why could we not do it on a year-to-year basis, where each year you write off the ones which have been approved as uncollectable at the end of the fiscal year?

**Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch, Treasury Board:** We attempt to include in the main estimates the government's spending plans for the up and coming year, whereas the write-off of debts of this type we tend to treat as clean-up technical matters and, therefore, put them in supplementary estimates. The present supplementary estimates have perhaps an unusually high number of write-offs. The reason for this is that for the last year and a half write-offs were never approved by Parliament because of the two elections. They were carried forward, and those, as well as the current ones, are shown in the supplementary estimates.

This particular subject has come up before, and I believe we wrote to the chairman indicating that this subject was under review. I believe Senator Grosart, at a previous hearing, raised the point as to why this committee had to look at these. We explained to the committee that written-off debts are not debts on the balance sheet of the Government of Canada, but rather debts on the books of the various government departments.

A good example is perhaps an income tax assessment that has been issued by the department and is shown on their books. It is not an asset of the Government of Canada per se, and the department will go through extensive action to attempt to collect. It is only after these debts are two, three or four years old and practically impossible to collect that they are put forward to this interdepartmental committee for review. I understand that the Department of Justice expresses an opinion that these debts are not collectable. The reason they are brought forward is that there is a section in the Financial Administration Act which requires all debts of \$5,000 or more to be brought forward to Parliament for review.

I believe, in our reply to the chairman, we stated that this matter is being studied with a view to perhaps raising the limit, or perhaps erasing the limit, and it will not be necessary to come to Parliament on this type of matter because of the rather stringent and very thorough review. I would not say it is a bookkeeping entry, but it is done in order to clear the departmental books of entries that are clearly not collectable as opposed to where there is no possibility of writing off a debt

[Traduction]

bles sénateurs que le processus est très précis lorsqu'il s'agit d'obtenir l'approbation d'une radiation.

**Le sénateur Manning:** Ainsi, surtout parce qu'il s'agit d'un processus, pourquoi ces montants ne pourraient-ils pas être accumulés sur une période d'un an et afin d'être inclus dans le budget des dépenses plutôt que dans le budget supplémentaire? Il me semblerait, lorsque la question de temps n'intervient pas, et parce que certaines questions traînent plusieurs années avant qu'elles ne soient finalement classées comme «irrecouvrables», que nous pourrions inscrire ces crédits dans le budget des dépenses. Pourquoi ne pourrait-on pas s'en occuper chaque année, c'est-à-dire que chaque année on radierait les dettes qui ont été approuvées comme étant irrecouvrables à la fin de l'exercice financier?

**M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions, Direction des programmes, Conseil du Trésor:** Nous essayons d'inclure dans le budget les programmes de dépenses du gouvernement pour l'année en cours et l'année qui vient, tandis qu'en ce qui concerne la radiation des dettes de ce genre, nous avons tendance à les considérer comme des questions techniques d'apurement de sorte que nous les inscrivons dans le budget supplémentaire. Les présentes prévisions supplémentaires comportent peut-être un nombre anormalement élevé de radiations. Cela est dû au fait que depuis dix-huit mois, aucune radiation n'a été approuvée par le Parlement à cause des deux élections. Elles avaient été reportées; celles-ci ainsi que les radiations courantes apparaissent dans le budget supplémentaire.

Cette question nous avait déjà été posée et je crois que nous avions alors écrit au président afin de lui faire savoir que la question était à l'étude. Je crois que le sénateur Grosart, au cours d'une séance antérieure, a soulevé la question de savoir pourquoi le présent comité devait étudier ces radiations. Nous avons alors expliqué aux membres du comité que les dettes radiées ne sont pas des dettes inscrites sur le bilan du gouvernement du Canada mais plutôt des dettes inscrites dans les livres des divers ministères.

Une cotisation fiscale qui a été émise par le ministère et qui apparaît dans ses livres en constitue un bon exemple. Il ne s'agit pas d'un actif du gouvernement en soi et le ministère devra prendre un grand nombre de mesures pour essayer de percevoir cette cotisation. Ce n'est qu'après que ces dettes ont deux, trois ou quatre ans et qu'elles sont presque impossibles à percevoir qu'elles sont soumises à l'examen de ce comité interministériel. On m'a laissé entendre que le ministère de la Justice déclare ces dettes irrecouvrables. Elles sont reportées parce qu'un article de la Loi sur l'administration financière exige que toutes les dettes de \$5,000 ou plus soient soumises au Parlement.

Je crois que dans notre réponse au président, nous avions mentionné que cette question était à l'étude en vue de remonter éventuellement le plafond ou peut-être de le supprimer et qu'il ne serait désormais plus nécessaire de s'en remettre au Parlement pour ce genre de question, compte tenu de l'examen assez rigoureux et très approfondi qu'on fait. Je ne dirai pas qu'il s'agit d'un poste de comptabilité, mais cette inscription est effective afin de libérer les livres des ministères de postes



[Text]

which is perhaps an intergovernmental debt that may not be collectable over time. A write-off of that type of debt would certainly be brought forward for parliamentary consideration.

**The Chairman:** I believe that letter was distributed to members of the committee. My memory may be imperfect, but I thought the suggestion we made was, not to stop the process altogether, but to increase the level at which it would be recorded in the estimates.

**Mr. Radburn:** That is correct. I think during the last session I indicated that we would come forward with a proposal to increase the limit to a point which would be acceptable, and which would, in effect, eliminate the need. In other words, debts over \$50,000 would end up being in one or two departments only. This type of research is being undertaken now in order to bring forward a realistic limit. If a limit of \$50,000 were proposed, it would perhaps apply to only one department. If that department took a look at the types of debt specifically being written off and understood the processes that were followed, it might well be that the department would agree that this type of thing should not go to Parliament.

**The Chairman:** I personally would have difficulty with that, even if it were only one.

**Senator Manning:** My only observation is that it still seems to me that it would give Parliament a clear picture of the coming year's expenditures if—in the main estimates—there was an aggregate of all the debts which, during the past year, had been approved as uncollectable by the Treasury Board. This would amount to X number of dollars. We could do the same the next year. It does not make a difference to the dollar figure in the long-run, but theoretically at least you would start the year with Parliament assuming that X million dollars would be required to pick up bad debts, and that ought to be an accumulation of all these figures. It does seem to me that it would be a cleaner job if you allowed these things to accumulate on the books of the departments and, at the time of the main estimates, showed these accumulated uncollectable debts that departments are being asked to write off in any particular year. Keep these things out of the supplementaries altogether. Perhaps I am missing something, but this seems to be a cleaner way of doing it.

**Mr. McEachran:** Perhaps I could try to clarify the position. The supplementary estimates do not ask Parliament for an expenditure equal to the amount of the debt it is proposed to write off. Rather, the supplementary estimates seek the authority, and that authority is usually reflected in a \$1 vote. That authority is to write off the debts which appear in the Public Accounts of Canada as an asset, not an expenditure.

**The Chairman:** I do not think that is the senator's point. I believe that what he would like to see is having whatever write-offs occur done once a year.

[Traduction]

qui sont nettement irrécouvrable par opposition au cas où il n'y a aucune possibilité de radier une dette qui est peut-être une dette intergouvernementale. Une radiation de ce genre serait certainement soumise à l'approbation du Parlement.

**Le président:** Je crois que cette lettre a été remise aux membres du Comité. Je fais peut-être erreur, mais je croyais que nous avions recommandé de ne pas mettre fin au processus, mais de relever le plafond du montant des dettes qui seraient inscrites dans les prévisions.

**M. Radburn:** C'est exact. Je crois qu'au cours de la dernière session j'ai indiqué que nous proposerions de relever le plafond à un niveau acceptable qui, en fait, permettrait de supprimer cette obligation. Autrement dit, les dettes de plus de \$50,000 ne se retrouveraient plus que dans un ou deux ministères. Nous entreprenons maintenant ce genre de recherche afin de fixer une limite réaliste. Si une limite de \$50,000 était proposée, elle ne s'appliquerait peut-être qu'à un seul ministère. Si ce ministère jetait un coup d'œil sur le genre de dettes radiées et comprenait les processus qui ont été suivis, il se pourrait bien qu'il accepte que ce genre de chose ne soit pas soumis à l'approbation du Parlement.

**Le président:** J'éprouverais personnellement des difficultés à cela, même s'il n'y en avait qu'un.

**Le sénateur Manning:** La seule observation que j'ai à faire est qu'il me semble malgré tout que cela donnerait au Parlement un bon aperçu des dépenses de l'année suivante si, dans le budget des dépenses, on rassemblait toutes les dettes qui, au cours de l'année précédente, avaient été approuvées comme dettes «irrécouvrables» par le Conseil du trésor. Ces dettes se chiffreraient à tant de dollars. Nous pourrions faire la même chose l'année suivante. Cela ne fait pas une grande différence à long terme pour ce qui est des chiffres en dollars, mais, théoriquement du moins, le Parlement commencerait l'année en supposant que X millions de dollars seraient nécessaires pour rattraper les mauvaises dettes et on devrait pour cela additionner tous ces chiffres. Il me semble que ce serait plus clair si on précédait ainsi dans les livres des ministères; au moment des prévisions budgétaires, ceux-ci indiqueraient le total des dettes irrécouvrables que l'on demande aux ministères de radier au cours d'une année donnée. Il faut éviter de mentionner ces dettes dans les budgets supplémentaires. Il se peut que j'oublie quelque chose, mais il me semble que ce serait une meilleure façon de procéder.

**M. McEachran:** Je pourrais peut-être essayer d'éclaircir la situation. Le budget supplémentaire ne demande pas au Parlement d'autoriser une dépense égale au montant de la dette que l'on propose de radier. Au contraire, le budget supplémentaire demande une autorisation qui est habituellement représentée par un crédit de \$1. Cet autorisation consiste à radier les dettes qui apparaissent dans les comptes publics du Canada au titre d'un actif et non d'une dépense.

**Le président:** Je ne crois pas que ce soit la question que soulève le sénateur. Je crois qu'il aimerait que les radiations ne soient effectuées qu'une fois par an.



[Text]

**Senator Manning:** That is right. It should be accumulated on the books of the department for the year and written off.

**The Chairman:** I do not suppose you would care, senator, if it was in one supplementary every year. You just want it in the same place every year.

**Senator Manning:** I guess that what I am getting at is that it seems to me to be a bit of an abuse of supplementary estimates to use them to take care of expenditures which can be ascertained at the time the main estimates are prepared and submitted to Parliament. If they cannot be obtained at that time, they are of such a nature that they can be allowed to accumulate for that year and then presented at the beginning of the next fiscal year when they have been obtained. It is a matter of being a cleaner way of doing it.

**Mr. Manion:** Senator, I am sorry that I missed part of this discussion, but I will be glad to report the suggestion to the President of the Treasury Board. There seems to be a great deal of common sense involved in it.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, on page 2 of Mr. Manion's statement it says:

\$40 million to cover CMHC losses on Real Estate Disposal;

This may be a follow-up to Senator Manning's question. Does this mean that it is a write-off of \$40 million on losses that have actually occurred?

**Mr. McEachran:** This is an increase in repayments under the National Housing Act. Indeed, the situation here is that CMHC is finding that its repayment schedule is much greater than originally anticipated, so there is that offset item there. I am sorry, I thought you were referring to the \$132.9 million.

**Senator Barrow:** I am referring to the \$40 million to cover CMHC losses on real estate disposal.

**Mr. McEachran:** The reason for that one, which appears at page 108 in the supplementary estimates, is that when CMHC undertakes a program it obtains the non-budgetary funds from the Consolidated Revenue Fund through the Department of Finance. It then lends the money out on those housing development projects.

When those housing projects, none of which involve low income housing, for example, run into difficulty, and the developer may either go bankrupt or walk away from them, Central Mortgage and Housing has to take the asset back. It has quite a number of such housing developments on its books. When it sells them, if it does so at a price lower than the debenture that is outstanding against that property, it must apply for a budgetary amount to cover that loss. So, to some degree it is a bookkeeping entry, in that CMHC is asking for a budgetary appropriation so that it can get the funds to repay

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** C'est exact. Les radiations devraient être accumulées dans les livres du ministère pour l'année et radiées.

**Le président:** Je suppose que vous n'auriez pas objection, sénateur, à ce qu'elles apparaissent chaque année dans un budget supplémentaire. Vous voulez simplement les retrouver à la même place chaque année.

**Le sénateur Manning:** Il me semble que l'on abuse un peu des prévisions supplémentaires lorsqu'on s'en sert pour y proposer des dépenses que l'on peut fort bien inclure dans le budget principal lorsqu'il est établi et soumis au Parlement. Si elles ne peuvent être acceptées à ce moment, c'est que leur nature permet qu'elles puissent être accumulées pour l'année en question afin d'être présentées du nouveau au commencement du prochain exercice financier lorsqu'elles ont été approuvées. Il s'agit selon moi d'un façon beaucoup plus saine de faire les choses.

**M. Manion:** Sénateur, je suis désolé d'avoir manqué cette partie de la discussion, mais je serais heureux de soumettre votre suggestion au président du Conseil du Trésor. Elle semble très sensée.

**Le sénateur Barrow:** M. le président, monsieur Manion déclarait ce qui suit à la page 2 de sa présentation:

\$40 millions afin de couvrir les pertes de la SCHL au titre des dispositions de biens immobiliers

Il se peut que ma question complète celle du sénateur Manning. Est-ce que cela signifie qu'il s'agit d'une radiation de \$40 millions de pertes qui se sont réellement produites.

**M. McEachran:** Il s'agit d'un ajustement des remboursements en application de la Loi nationale sur l'habitation. De fait, ce qui se passe dans ce cas, c'est que la SCHL s'aperçoit que ses remboursements sont beaucoup plus élevés qu'elle ne l'avait d'abord prévu; c'est ce qui explique ce crédit compensatoire. Je suis désolé, je croyais que vous faisiez allusion aux \$312,9 millions.

**Le sénateur Barrow:** Je veux parler des \$40 millions destinés à couvrir les pertes de la SCHL au titre des dispositions de biens immobiliers.

**M. McEachran:** La raison de ce crédit, qui figure à la page 108 des prévisions supplémentaires, est que lorsque la SCHL lance un programme, elle obtient ses crédits non budgétaires à même le Fonds du revenu consolidé par l'intermédiaire du ministère des Finances. Elle prête ensuite l'argent à ces projets de développement domiciliaire.

Lorsque ces programmes de logements, dont certains comprennent des habitations à loyer modique, par exemple, éprouvent des difficultés, et l'entrepreneur peut soit se déclarer en faillite soit abandonner le projet, la Société canadienne d'hypothèques et de logement doit reprendre les propriétés. Elle est responsable d'un bon nombre de programmes de logements de ce genre. Lorsqu'elle les vend, si elle les vend à un prix inférieur à la débenture en souffrance sur cette propriété, elle doit demander un crédit budgétaire pour compenser cette perte. Ainsi, dans une certaine mesure, il s'agit d'une opération



[Text]

the loan to the Consolidated Revenue Fund that enabled the corporation to undertake the project *ab initio*.

**Senator Barrow:** But this is only for losses that have actually been incurred. As I understand it, a great many of those housing developments are in trouble. Has any provision been made for the losses that the corporation expects to incur on those?

**Mr. McEachran:** I am sure that provision would be made in the plans of Central Mortgage and Housing Corporation for what it will do with future losses, and the extent of future losses on this type of real estate operation, which are quite large—

**Senator Barrow:** But those losses are actual today. People are not paying, as I understand it.

**Mr. McEachran:** These are losses which have been incurred by Central Mortgage and Housing Corporation. This does not relate to future losses that it may incur.

**Mr. Manion:** The corporation, when it takes these houses back, must then arrange to sell them. It is engaged in a program to dispose of its inventory of such houses. Until it does dispose of the house, it cannot determine the precise amount of the loss, and the house may be in the hands of the corporation for some considerable time before the sale is completed. As it does complete the sale, it identifies the amounts of the net losses, and then, of course, it applies, through this form of application, for authority to cover the loss. But you are quite right, the corporation does have these houses on its hands and is engaged in trying to sell them.

**Senator Barrow:** There may be many millions of dollars of losses that have not been shown in the accounts because they have not disposed of the property.

**Mr. Manion:** Yes. It is reasonable to assume that there will be large scale losses, but the precise amount on each house, or the aggregate amount, will depend on the success of its home sale program.

**The Chairman:** That is an interesting point. A prudent businessman, given the same situation, would provide a reserve for bad debts, which would be a reduction of his profits at the time the reserve was provided; then, when the loss you are talking about, the \$40 million, is taken, he would debit his reserve. I see what Senator Barrow is getting at, because, of course, that is the oldest game in the world when you are dealing with a branch operation. If you do not have any reserve policy, the longer they fail to sell the house and clean up their obligation the better the operation looks.

**Mr. Manion:** Senator, you are quite right. I believe the question of a reserve for this purpose is being examined with a view to reflecting it in the Public Accounts.

**Mr. McEachran:** Yes. It will be in the annual statement of the books of Central Mortgage and Housing Corporation, and subsequently it will be incorporated in the Public Accounts.

[Traduction]

comptable, puisque la SCHL demande l'affectation de crédits afin d'obtenir l'argent nécessaire pour rembourser le prêt qu'elle a reçu du Fonds du revenu consolidé et qui lui a permis d'entreprendre le projet au départ.

**Le sénateur Barrow:** Mais cela concerne seulement des pertes qui ont déjà été subies. Si j'ai bien compris, un très grand nombre de ces ensembles résidentiels connaissent des problèmes. Est-ce que des dispositions ont été prises au sujet des pertes que la Société s'attend à subir à cet égard?

**M. McEachran:** Je suis persuadé que la Société canadienne d'hypothèques et de logements inclurait dans ses plans ces pertes éventuelles; les pertes entraînées par ce type de projet immobilier sont assez importantes...

**Le sénateur Barrow:** Mais ces pertes existent aujourd'hui. Si j'ai bien compris, les gens ne paient pas.

**M. McEachran:** Il s'agit de pertes subies par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Cela n'a aucun rapport avec les pertes qu'elle subira à l'avenir.

**M. Manion:** La Société, lorsqu'elle reprend ces maisons, doit essayer de les vendre. Elle a un programme qui porte sur la vente de telles maisons. La Société ne peut pas déterminer le montant précis de la perte avant d'avoir vendu la maison, celle-ci peut être entre ses mains pendant une bonne période avant que la vente soit effectuée. Lorsqu'elle vend la maison, la société détermine le montant des pertes nettes, et, elle présente alors, par l'entremise d'un crédit au budget supplémentaire une demande, pour obtenir l'argent pour compenser la perte. Mais vous avez bien raison, la société est responsable de ces maisons et doit essayer de les vendre.

**Le sénateur Barrow:** Il est possible que des millions de dollars de pertes ne paraissent pas dans les comptes tout simplement parce que la société n'a pas vendu la propriété.

**M. Manion:** Oui. Il est raisonnable de supposer qu'il y aura des pertes énormes, mais le montant précis pour chaque maison, ou le montant total, dépendra du succès de son programme de vente de maison.

**Le président:** C'est un aspect intéressant. Un homme d'affaires prudent, dans la même situation, aurait une provision pour les créances douteuses, qui entraîneraient une baisse de ses profits au moment de la création de la provision; puis, lorsque la perte dont vous parlez, le \$40 millions se matérialise, il débourserait ce fonds de ce montant. Je vois ce que le sénateur Barrow veut dire, parce que, évidemment, c'est le plus vieux truc au monde, lorsque vous parlez d'opération de succursale. Si vous n'avez pas de provision, plus cela prend du temps pour vendre la maison et s'acquitter de l'obligation, plus l'opération semble rentable.

**M. Manion:** Vous avez raison monsieur le sénateur. Je crois que la question d'une provision à cette fin est actuellement à l'étude; on cherche un moyen afin que cette situation soit reflétée dans les comptes publics.

**M. McEachran:** Oui. On retrouvera ces chiffres dans le rapport annuel de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et par la suite, dans les comptes publics.



[Text]

**Mr. Manion:** Consideration is being given to that.

**The Chairman:** If it would be of any help, I for one would certainly endorse any suggestion that Senator Barrow wished to make along those lines, that a reserve be established.

**Mr. Manion:** We would be glad to provide more precise details of just what is intended to be done, if that would be of interest to the honourable senator.

**Senator Barrow:** That is what I would like to find out.

**Mr. Manion:** We will be glad to provide that for the committee.

**Senator Barrow:** On page 3 you say:

\$31 million to cover increased operating costs of VIA Rail.

Would Mr. Manion care to explain how this operates? Does the Government of Canada pay all the operating losses of VIA Rail?

**Mr. McEachran:** The answer to the last part of the question is yes.

**Senator Barrow:** To whom does it pay it? VIA Rail, CN, CP?

**Mr. McEachran:** The payments are to VIA Rail, which, as you know, took over the passenger services from both CN and CP. The government entity that contracts with VIA Rail for the provision of a level of passenger service on each route or run is the Department of Transport, and it is administered under the Surface Transportation Program. It is within that part of the estimates that you will see that item appearing. Those contracts are entered into, I believe, on an annual basis. That is on page 146. The contracts entered into are on an annual basis. It specifies the level of service that shall be operated by VIA Rail. There is then a contract and Transport pay VIA Rail for the provision of that level of service. Throughout the year there are supplementary service requests that are processed, which usually increase or vary the level of service, and the cost of those may be included in the supplementary estimates.

**Senator Barrow:** How do you determine what the losses are? Does someone send you an invoice for them and say "These are the costs of operating VIA Rail"?

**Mr. McEachran:** No, senator. That would be the main subject of discussion between representatives of the Department of Transport and the officials of the VIA Rail corporation at the time of negotiating the contract for the provision of service.

**The Chairman:** Are you not getting a little worried about VIA Rail? It seems to me that Parliament authorized a great big capital infusion for that purpose not so very long ago. Am I mistaken about that?

**Mr. Manion:** I believe that is true. I would not care to comment about the degree of worry, except to say that the numbers are quite substantial, both in terms of these additions and the gross amount that is authorized in a fiscal year.

**Mr. McEachran:** That is \$454.9 million.

[Traduction]

**M. Manion:** Cette possibilité est actuellement à l'étude.

**Le président:** Si cela peut vous aider, personnellement j'apporterais certainement toute suggestion du sénateur Barrow à cet égard, c'est-à-dire l'établissement d'une provision.

**M. Manion:** Si cela vous intéresse, Monsieur le sénateur, nous serions heureux de vous donner de plus amples détails et plus de précisions sur ce que l'on a l'intention de faire.

**Le sénateur Barrow:** Je vous en serais reconnaissant.

**M. Manion:** Nous serons heureux de fournir ces renseignements au Comité.

**Le sénateur Barrow:** À la page 3, vous dites:

\$31 millions en paiements à VIA Rail relativement à l'augmentation des frais de fonctionnement.

Monsieur Manion pourrait-il expliquer comment cela fonctionne? Est-ce que le gouvernement du Canada éponge toutes les pertes de fonctionnement de VIA Rail?

**M. McEachran:** Oui, le gouvernement éponge toutes ces pertes.

**Le sénateur Barrow:** A qui le gouvernement paie-t-il cet argent? A VIA Rail, au CN ou au CP?

**M. McEachran:** Les paiements vont à VIA Rail qui, comme vous le savez, a acquis le service ferroviaire de voyageurs du CN et du CP. L'organisme gouvernemental qui a une entente avec VIA Rail pour la prestation de services ferroviaires de voyageurs pour chaque route est le ministère des Transports, et ces ententes sont signées dans le cadre du Programme des transports de surface. C'est dans cette section du budget des dépenses que vous trouverez ces crédits. Ces contrats sont signés, je crois, sur une base annuelle. Ce crédit est à la page 146. Les contrats sont signés sur une base annuelle. On y précise le type de service qui doit être offert par VIA Rail. Il y a un contrat et le ministère des Transports paie VIA Rail pour ses services. Pendant toute l'année, il y a des demandes de services supplémentaires qui sont étudiées, et qui font augmenter ou varier le service, et ces coûts peuvent être inclus dans le budget supplémentaire.

**Le sénateur Barrow:** Comment pouvez-vous évaluer les pertes? Est-ce que quelqu'un vous envoie une facture pour ces pertes et dit «Voici les frais de fonctionnement de VIA Rail»?

**M. McEachran:** Non, monsieur le sénateur. Ces dépenses feraient l'objet de discussions entre des représentants du Ministère du transport et de la Société VIA Rail au moment de la négociation de contrat pour la prestation de services.

**Le président:** Cette histoire de VIA Rail ne vous tracasse-t-elle pas un petit peu? Il me semble que le Parlement a autorisé un assez gros investissement de capital à cette fin il n'y a pas tellement longtemps. Est-ce que je me trompe?

**M. Manion:** Je crois que vous avez raison. Je ne voudrais pas commenter le degré d'inquiétude, mais j'aimerais dire que les chiffres sont assez importants, à la fois en ce qui concerne ces additions et le montant brut qui est accordé à chaque année financière.

**M. McEachran:** C'est-à-dire \$454,9 millions.



[Text]

**The Chairman:** That is only for a certain aspect. I think we authorized a fairly major infusion of capital. I may be wrong, but it seems to me they were operating on loans, and then it was decided that they would be capitalized. There were several hundred million dollars put into that. It might be worth-while finding out how much money has been put into VIA Rail until the date of the supplementary estimates.

**Senator Barrow:** That \$455 million is not just for operating expenses; it is also for capital purposes.

**Mr. McEachran:** That is correct. The wording you see there provides for the cost of the management of the company, payments for capital purposes and payments for provision of rail passenger services in Canada, in accordance with the contract I mentioned.

**The Chairman:** Well, it would be a great idea to separate out capital. I suppose there are at least three elements. Capital was put in in the first place under the capital amount of assets that would normally be appreciated.

**Senator Barrow:** Does VIA Rail actually own rolling stock and other equipment like that, or does it rent it from CN and CP?

**Mr. McEachran:** I believe, they acquire and own the rail passenger cars.

**Senator Thériault:** And they rent the trucks.

**Mr. McEachran:** Yes, and I believe they lease the locomotives, but I cannot be sure about that.

**The Chairman:** They own the station facilities?

**Mr. McEachran:** Well, I am not sure, Mr. Chairman. I will have to find out and report back to the committee.

**Senator Barrow:** It would be interesting to find out just how VIA Rail is operated.

I have one more question, Mr. Chairman, in connection with the \$2 million to reimburse, in accordance with regulations prescribed by the Governor in Council, Canadian National Railway Company and CN Marine. I thought the government was finished with Canadian National Railway, that it was now on its own and had to stand or fall on the basis of being profitable or otherwise. Why would the government be paying out \$2 million to CN and CN Marine?

**The Chairman:** Where did you find this?

**Senator Barrow:** This is page 146, vote 91b.

**Mr. McEachran:** This is a provision specific, as I understand it, not to all of CN Marine, but more particularly to Terra-Transport Division of CN Railway, which operates in Newfoundland. These moneys are in connection with benefits provided to adversely affected employees in respect of changes of a permanent nature arising from rationalization of railway operations in Newfoundland. I believe it was the Hall Commission that made recommendations to government in that separate area. These funds were particular to that purpose.

[Traduction]

**Le président:** Cela ne concerne qu'un aspect particulier. Je crois que nous avons autorisé un investissement de capital assez important. Je peux me tromper, mais il me semble qu'ils se servaient de prêts, et qu'on avait décidé qu'ils seraient capitalisés. L'investissement s'élevait à plusieurs centaines de millions de dollars d'investis. Cela vaudrait peut-être la peine de voir combien d'argent a été investi dans VIA Rail jusqu'à la préparation du budget supplémentaire.

**Le sénateur Barrow:** Ces \$455 millions ne sont pas seulement pour les frais de fonctionnement. Ce montant comprend également les immobilisations.

**M. McEachran:** C'est vrai. Oui ce montant représente les coûts d'administration de cette société, les paiements à des fins d'immobilisations et les paiements en vue de la prestation d'un service ferroviaire de voyageurs au Canada, conformément aux marchés dont j'ai parlé.

**Le président:** Oui, ce serait une très bonne chose de diviser le capital. Je suppose qu'il y a au moins trois éléments. Le capital nécessaire a été en premier lieu mis à l'actif.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce que Via Rail possède actuellement du matériel roulant et d'autres équipements du genre, ou loue-t-il cet équipement du CN et du CP?

**M. McEachran:** Je crois que Via Rail achète les wagons de voyageurs et en est propriétaire.

**Le sénateur Thériault:** Et il loue les camions.

**M. McEachran:** Oui, et je crois qu'il loue les locomotives, mais je ne suis pas certain.

**Le président:** Via Rail est-il propriétaire des installations aux gares?

**M. McEachran:** Bien, je n'en suis pas certain, monsieur le président, je me renseignerai à ce sujet et je ferai part au comité du résultat de mes recherches.

**Le sénateur Barrow:** Il serait très intéressant de découvrir comment exactement fonctionne VIA Rail.

J'ai une autre question, monsieur le président, en ce qui a trait aux \$2 millions à rembourser, conformément aux règlements du gouverneur en conseil, de la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada et le CN Marine Inc. Je croyais que le gouvernement n'avait plus rien à faire avec la compagnie CN et que c'était à elle de jouer, que sa survie ne dépendait que d'elle-même. Pourquoi le gouvernement paierait-il \$2 millions à la compagnie CN et à CN Marine?

**Le président:** Où avez-vous trouvé ces chiffres?

**Le sénateur Barrow:** A la page 146, au crédit 91b.

**M. McEachran:** Cette disposition ne s'applique pas si j'ai bien compris, à toute la société CN Marine Inc.; mais plus particulièrement à la Division Terra-Transport de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, de Terre-Neuve. Cet argent est utilisé dans le cadre des avantages accordés aux employés de cette société qui sont affectés de façon défavorable par des changements permanents découlant de la réorganisation des services offerts à Terre-Neuve. Je crois que c'est la Commission Hall qui a présenté des recom-



[Text]

**Senator Barrow:** I thought we had seen the last of them, but perhaps not.

**Mr. Manion:** I do not think so, senator.

**Mr. McEachran:** It is in connection with the phasing out of the Newfie Bullet, in this case.

**Senator Thériault:** Most of the question I wanted to ask have been asked by Senator Barrow. However, I do have one.

In the main estimates you asked for \$124 million for VIA Rail, and now you come up with a request for another \$30 million. I am therefore wondering whether Transport is contracting with VIA Rail for passenger transportation. I am at a loss to understand why you did not estimate in the main estimates how much the contract was between Transport and VIA Rail. Is there not a fixed amount? As Senator Barrow said, do you just send an invoice to somebody for whatever amount it costs them?

**Mr. McEachran:** No, senator. A large part of this \$31 million results from increased invoices that were received this year relating back to the actual costing of the services provided. It apparently becomes quite a technical matter, subject to Canadian Transport Commission railway costing orders, I believe. It is the methodology whereby the actual cost is determined in specific accounting terms. The request in main estimates was based on the bills that had been received under previously contracted prices, but after the fact there are supplementary detail invoices which correct those billings.

**Senator Thériault:** Is that based on operation and not on capital, then?

**Mr. McEachran:** My understanding is that it is based mainly on the different operating costs, not on capital expenditures.

**Senator Thériault:** You are going to get the information, but is the capital that was given to VIA Rail—if it was given to them—something the government is going to get back, or are they paying interest on it?

**Mr. McEachran:** Clearly, on the operating costs, that is a bill that is paid, and there will be no reimbursement. The debt financing matter is, as I understand it, still under investigation within the government. Various aspects of that are still under consideration.

**Senator Thériault:** I have one more question that may be very naive, but my interest is piqued by the second paragraph on page 3, where you list all the amounts that are required, but when it comes to what is required by Treasury Board for that contract to be terminated you do not bother to put the amount in. Is it so trivial?

[Traduction]

mandations au gouvernement à cet égard. Cet argent était destiné particulièrement à cet effet.

**Le sénateur Barrow:** Je croyais que nous n'entendrions plus parler du CN, mais je me trompais peut-être.

**M. Manion:** Je ne crois pas, monsieur le sénateur.

**M. McEachran:** Ce montant concerne la disparition graduelle du «Newfie Bullet».

**Le sénateur Thériault:** La plupart des questions que je voulais poser l'ont déjà été par le sénateur Barrow. Toutefois, j'aimerais poser la question suivante.

Dans le budget, vous avez demandé \$124 millions pour VIA Rail et vous demandez maintenant encore \$30 millions. Je me demande donc si Transports Canada conclut des marchés avec VIA Rail pour le transport ferroviaire des voyageurs. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi vous n'avez pas évalué dans le budget des dépenses combien le contrat entre Transports Canada et VIA Rail représenterait. N'y a-t-il pas un montant fixe? Comme le sénateur Barrow l'a demandé, envoyez-vous simplement une facture à quelqu'un pour le montant que cela a coûté?

**M. McEachran:** Non, sénateur. Une importante partie de ces \$31 millions provient de l'augmentation du montant des factures reçues cette année et qui portent sur les coûts réels des services offerts. C'est apparemment une question d'ordre technique qui est assujettie, je crois, à l'établissement des frais de fonctionnement pour les chemins de fer par la Commission canadienne des transports. C'est la méthode voulant que le coût actuel soit déterminé en termes comptables précis. La demande présentée dans le budget des dépenses était fondée sur les factures qui avaient été reçues pour des services dont le prix avait été fixé, mais par la suite des factures supplémentaires, qui compètent les premières factures, sont envoyées.

**Le sénateur Thériault:** Cela est donc fondé sur l'exploitation et non sur le capital?

**M. McEachran:** Je crois comprendre que ce budget est fondé principalement sur les divers frais d'exploitation, et non pas sur l'investissement de capitaux.

**Le sénateur Thériault:** Vous avez dit que vous alliez vous renseigner à ce sujet, mais est-ce que le capital qui a été donné à VIA Rail—si on lui en a donné un—représente un montant que le gouvernement va récupérer ou est-ce que VIA Rail paie un certain intérêt sur ce montant?

**M. McEachran:** Évidemment, pour ce qui est des frais de fonctionnement, c'est une facture qui est payée, il n'y aura pas de remboursement. Le financement de la dette est, si j'ai bien compris, toujours à l'étude par le gouvernement. Divers aspects de ce type de financement sont toujours à l'étude.

**Le sénateur Thériault:** J'aimerais poser une autre question qui semble peut-être très naïve, mais ma curiosité est piquée par le deuxième paragraphe de la page 3, où vous donnez une liste des montants nécessaires, mais lorsque vous parlez de ce que le Conseil du trésor doit faire pour mettre fin à ce marché, vous ne mettez pas de montant. Est-ce que c'est un montant si peu important?



[Text]

**Mr. McEachran:** I can get you that. It is on page 152 of the supplementary estimates. I believe it is about \$600,000.

**Senator Barrow:** \$604,000.

**Senator Thériault:** I just found it interesting that you listed everything else but not your own details.

**Mr. McEachran:** No deviousness was intended, senator. It was a much larger number than the others to which we were drawing your attention.

**Senator Barrow:** On page 36, under Energy, Mines and Resources, there is a figure that intrigues me, of \$9,950,000 for "Information."

**Mr. McEachran:** Are you looking at the breakout by what we call standard objects?

**Senator Barrow:** Yes. Under "Objects of Expenditure" it says, "Information, \$9,950,000." That seems to me to be a large expenditure for information in a supplementary estimate.

**Mr. McEachran:** If you will give us a moment I think we might be able to find an explanation of the composition of that amount. It would be, as I am sure the senator understands, the amount spent on information matters, including printed and published material across all of the supplementary items for which the department requested funds in these supplementary estimates. As the senator will know, Energy, Mines and Resources has been particularly active in the field of energy policy development, and has mounted significant information programs during the last few months in connection with the national energy policy announced on October 28 in the house. Senators will have seen some of these programs of information, including inducements to conserve energy resources.

**Senator Barrow:** I have seen a lot of them, but the amount still staggers me.

**The Chairman:** Well, at least it is there. I am always staggered by the other side of the thing, and that is, how little is shown under the standard objects with regard to information by some of the departments that I would have to conclude are spending a great deal more on what I would call information, namely, informing the public about their programs, than is shown under their standard objects.

**Senator Barrow:** I am not sure that this is the full amount. This is an amount in supplementary estimates. We do not know what the total is.

**The Chairman:** That is right. I was not arguing the point with you. I think your point is well taken.

**Senator Thériault:** But you are saying, Mr. Chairman, that it is up front this time.

**The Chairman:** When we looked at the information services of government some nine years ago we could find somewhere around \$50 million listed under Information. Our estimate was that the actual expenditure at that time was between \$150

[Traduction]

**M. McEachran:** Je peux indiquer ce montant; il se trouve à la page 152 du budget supplémentaire. Je crois que c'est environ \$600,000.

**Le sénateur Barrow:** \$604,000.

**Le sénateur Thériault:** J'étais tout simplement intéressé de savoir pourquoi vous donniez une liste de toutes les autres choses, sauf de vos propres besoins.

**M. McEachran:** Nous ne cherchions pas à cacher quoi que ce soit, sénateur. On désirait simplement attirer votre attention sur un montant beaucoup plus important.

**Le sénateur Barrow:** A la page 36, sous Énergie, Mines et Ressources, il y a un montant qui me tracasse un peu, \$9,950,000 pour «Information».

**M. McEachran:** Est-ce dans les articles de dépense?

**Le sénateur Barrow:** Oui. Sous «Articles de dépense» on trouve «Information, \$9,950,000.» Cela me semble être une dépense importante pour l'information dans un budget supplémentaire.

**M. McEachran:** Si vous nous donnez un instant, je crois que nous allons pouvoir vous dire les éléments qui compensent cet article. Il s'agirait, comme le sénateur comprendra, j'en suis certain, du montant dépensé pour l'information, y compris la documentation publiée et imprimée pour tous les besoins supplémentaires que le ministère a présentés dans ce budget supplémentaire. Comme le sénateur le sait, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a eu beaucoup d'activités dans le domaine du développement de politique en matière d'énergie et a mis sur pied des programmes d'information importants au cours des quelques derniers mois en ce qui a trait à la politique énergétique nationale annoncée à la Chambre le 28 octobre. Les sénateurs ont vu certains de ces programmes d'information, y compris des encouragements en matière de conservation des ressources énergétiques.

**Le sénateur Barrow:** J'en ai vu beaucoup, mais le montant me sidère quand même.

**Le président:** Ce montant existe. Je suis toujours renversé par l'autre aspect de la question, c'est-à-dire le faible montant qu'on trouve sous les articles de dépense pour l'information chez certains autres ministères qui, je dois conclure, dépensent beaucoup plus pour ce que j'appellerais l'information, comme l'information du public sur les programmes qu'ils offrent que ce qu'ils inscrivent aux articles de dépense.

**Le sénateur Barrow:** Je ne suis pas certain qu'il s'agisse là du montant total. Il s'agit du montant du budget supplémentaire. Nous ne connaissons pas le total.

**Le président:** C'est vrai. Je suis conscient de cette nuance. Votre argument est valable.

**Le sénateur Thériault:** Mais vous dites, monsieur le président, que cette fois-ci tout est donné.

**Le président:** Lorsque nous avons étudié les services d'information du gouvernement, il y a environ 9 ans, nous avons trouvé environ 50 millions sous la rubrique information. Nous avions évalué à ce moment-là que la dépense réelle s'élevait à



[Text]

million and \$250 million. Given the amount of money that is spent by government by way of information services, we have always felt that this is an object that should have a wider net and should include everything that relates to information services.

**Mr. McEachran:** In response to part of the senator's question, the amount in the main estimates for information in respect of the National Energy Program is \$3.2 million. As you say, it is a significant supplementary, but it is in connection with the expansion of the energy program being pursued by the department as part of the implementation of the National Energy Program.

**Senator Barrow:** It is still significant.

**The Chairman:** Would it be possible to determine what that \$9 million is spent on?

**Mr. McEachran:** Yes, Mr. Chairman, we can get that for you.

**The Chairman:** Would it also be possible to determine whether there are any other amounts that could be considered as having been spent on the National Energy Program that are not included under the heading "Information"?

**Mr. McEachran:** Any further expenditure relating to the information program per se?

**The Chairman:** The information program of the National Energy Program.

**Mr. McEachran:** Whether it would include, for example, the salaries of the people who would be involved in it?

**The Chairman:** We found that there was a lot included under wages and salaries and professional and special services. For example, we found that it often included the services of advertising agencies. We do not know whether that is still going on. We feel that "Information" should include all of the costs that are related to informing the people about the program in question. In this case it is the National Energy Program. As a result of our previous study, we found that a very narrow definition of the direct costs that were involved in informing the public was used, and we found that there was a great deal more hidden in the rest of those standard objects under Rentals or Materials and Supplies, or . . .

**Mr. McEachran:** Or Salaries and Wages.

**The Chairman:** Yes, definitely Salaries and Wages and certainly Professional and Special Services.

**Mr. McEachran:** We can certainly ask the department for a response along those lines.

**The Chairman:** It would be very worth-while to find out, in relation to that one expenditure, just what is included—and what is not included.

**Mr. Manion:** we could identify the direct items, such as salaries and wages, and so forth. The portion of the departmental overhead cost attributed to this branch is probably not identifiable. This would be true of most departments of gov-

[Traduction]

150 ou 250 millions. Étant donné le montant qui est dépensé par le gouvernement pour les services d'information, nous avons toujours cru que cette question devrait avoir une rubrique plus générale et devrait inclure tout ce qui a trait aux services d'information.

**M. McEachran:** En réponse à une partie de la question du sénateur, le montant dans le budget des dépenses consacré à l'information pour le programme énergétique national s'élève à \$3,2 millions. Comme vous dites, c'est un budget supplémentaire important, mais il a trait à l'expansion du programme énergétique mis sur pied par le gouvernement dans le cadre de l'application du Programme énergétique national.

**Le sénateur Barrow:** C'est toujours un montant très important.

**Le président:** Serait-il possible de déterminer comment ces \$9 millions ont été utilisés?

**M. McEachran:** Oui, monsieur le président, je peux vous obtenir ce renseignement.

**Le président:** Serait-il également possible de déterminer s'il y a d'autres montants qui pourraient avoir été dépensés dans le cadre du Programme énergétique national et qui n'ont pas été inscrits sous la rubrique «Information»?

**M. McEachran:** Toute autre dépense effectuée pour le programme d'information en tant que tel?

**Le président:** Le programme d'information sur le Programme énergétique national.

**M. McEachran:** S'il comprend, par exemple, les salaires des personnes qui y ont participé?

**Le président:** Nous avons découvert qu'il y avait beaucoup de choses qui rentraient sous les rubriques "salaires et traitements" et "services professionnels et spéciaux". Par exemple, nous avons découvert qu'elles regroupaient souvent les services d'agences de publicité. Nous ne savons pas si cela se produit encore. Nous sommes d'avis que la rubrique "Information" devrait comprendre tous les coûts qui ont trait à l'information du public sur le programme en question. Dans ce cas, il s'agit du Programme énergétique national. Lors de notre étude antérieure, nous avons découvert qu'une définition très stricte des coûts directs entraînés par l'information du public était utilisée et qu'il y avait beaucoup plus de dépenses cachées dans le reste de ces articles sous «location» ou «fournitures et approvisionnements» ou . . .

**M. McEachran:** Ou «salaires et traitements».

**Le président:** Oui, absolument, «salaires et traitements» et certainement «services professionnels et spéciaux».

**M. McEachran:** Nous pouvons demander au ministère une réponse détaillée.

**Le président:** Cela vaudra vraiment la peine de découvrir, en ce qui concerne cet article, exactement ce qui est compris et ce qui n'est pas compris.

**M. Manion:** Nous pourrions trouver les articles précis, comme les salaires et les traitements, etc. La portion du coût global du ministère attribuée à cette section n'est probablement pas retrouvable. Ceci pourrait également s'appliquer à la



[Text]

ernment. The direct costs we can identify, and we will provide those to you.

**The Chairman:** You could also identify in the response those instances where a portion of the overhead cost of the department would be attributable to the information program.

**Mr. Manion:** Yes. That would include such items as accommodation, heat, lighting, and so on.

**Senator Barrow:** Under Environment on page 42 we find the item: "Long Range Transport of Air Pollutants." I thought they transported themselves.

**Mr. McEachran:** That is the problem, senator. I believe the main issue being addressed here, on an urgent basis by the Department of Environment, is the problem of acid rain.

**Senator Thériault:** Would that include grants to industry to try to reduce the emission of pollutants?

**Mr. McEachran:** No, there is no grant money involved in the \$5 million additional funding for this long-range transport problem, or acid rain as I have identified it. This is operational money being spent by the department on research programs.

**Senator Barrow:** Most of it is for professional and special services.

**Mr. McEachran:** That is correct, senator. It involves the contracting out to laboratories throughout the country in respect of analysis and research.

**Senator Barrow:** On page 48, under External Affairs, we have, under Explanation of Requirement, the item: "Rent for the International Civil Aviation Organization headquarters, \$3,208,000." Is that something the Government of Canada is required to do? It must be, but it seems odd to me.

**Mr. Manion:** I believe that forms part of the contract under which that organization made Canada its headquarters.

**Mr. McEachran:** Perhaps I might add to that, Mr. Chairman. It was previously handled as a grant to ICAO. The subsequent arrangement with the Department of Public Works was that the government would rent the headquarters and ICAO would reimburse the government for 25 per cent of the costs incurred.

**The Chairman:** At the bottom of that page, we find the item: "Grants—Friends of the British Columbia Provincial Museum," a grant of \$50,000.

**Mr. McEachran:** You may be wondering why the Treasury Board contingency vote was used to pay that item. The reason is that the Friends of the British Columbia Provincial Museum was asked to assist the Department of External Affairs in mounting a display of Indian art and artifacts. The exhibit involved took place in July, August and September last, before the supplementary estimates could be placed before Parliament, and because of the urgency the use of the contingency vote was allowed.

[Traduction]

plupart des ministères. Nous vous donnerons les coûts directs que nous pourrions identifier.

**Le président:** Vous pourriez également identifier les crédits où une portion du coût global du ministère pourrait être attribuable au programme d'information.

**M. Manion:** Oui. Cela comprend des articles comme les locaux, le chauffage, l'éclairage, etc.

**Le sénateur Barrow:** Sous environnement à la page 42 nous voyons l'article: «Transport de polluants de l'air sur de longues distances». Je croyais qu'ils se déplaçaient d'eux-mêmes.

**M. McEachran:** C'est là le problème, sénateur. Je crois que la question à laquelle s'attaque le ministère de l'Environnement, est celle des pluies acides.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que cela comprend des subventions aux industries en vue d'essayer de réduire l'émission de polluants?

**M. McEachran:** Non, les \$5 millions supplémentaires pour ce problème de transport sur de longues distances, ou pluies acides, comme je l'appelle, ne comprend pas de subvention. Le ministère affectera ces \$5 millions à des programmes de recherche.

**Le sénateur Barrow:** La majorité de cet argent sera affecté aux services professionnels et spéciaux.

**M. McEachran:** En effet, sénateur. Cela comprend l'affermage de programmes d'analyse et de recherche aux laboratoires dans tout le pays.

**Le sénateur Barrow:** A la page 49, au chapitre des «Affaires extérieures», sous la rubrique «Explication du besoin», nous avons le poste: «Loyer du siège social de l'Organisation de l'aviation civile internationale, \$3,208,000.» Le gouvernement du Canada est-il tenu de payer ce loyer? Probablement, mais cela me semble étrange.

**M. Manion:** Je crois que cette subvention fait partie du contrat en vertu duquel cet organisme a installé son siège social au Canada.

**M. McEachran:** Je peux peut-être compléter cette réponse, monsieur le président. Autrefois, c'était une subvention versée à l'OACI. Le ministère des Travaux publics a, par la suite, accepté que le gouvernement paye le loyer du siège social et que l'OACI rembourse le gouvernement de 25 p. 100 des frais subs.

**Le président:** Au bas de cette page, nous trouvons le poste: «Subvention aux «Friends of the British Columbia Provincial Museum», une subvention de \$50,000.

**M. McEachran:** Vous vous demandez peut-être pourquoi on a puisé les fonds à même le crédit des éventualités du Conseil du trésor. C'est que le ministère des Affaires extérieures a demandé à l'organisation «Friends of the British Columbia Provincial Museum» de l'aider pour monter une exposition d'arts et d'artefacts indiens. Cette exposition a eu lieu en juillet, août et septembre dernier, avant que le budget supplémentaire soit déposé au Parlement. C'est à cause du caractère d'urgence qu'on a permis d'utiliser le crédit des éventualités.



[Text]

**Senator Leblanc:** Could that not have come under the Department of Indian Affairs and Northern Development?

**Mr. McEachran:** While the Indian art and artifacts were the vehicle, the primary purpose of the exhibit, which took place in the United Kingdom, was to promote Canadian interests abroad, which is directly the objective of that program of the Department of External Affairs. Its purpose was to promote Canada per se, rather than promoting Indian art and Indian artifacts per se.

**Senator Leblanc:** But it could have been included under the Department of Indian Affairs and Northern Development.

**Mr. McEachran:** It could have been, although most of the expenditures for activities that are pursued out of Canada are usually within the Canadian Interests Abroad Program.

**Senator Barrow:** On page 18 there is an item in respect of the Telidon program in the amount of \$3,600,000. Could we be told what the total cost of the Telidon program is to date and what revenue has been received in connection with it?

**Mr. McEachran:** I cannot give you a figure as to the total cost thus far of the Telidon program. However, I think I can safely say that no revenues have as yet resulted. It is a new communications medium which is being pursued by the department.

**Senator Barrow:** I thought they had sold this program to other countries.

**Mr. McEachran:** They have succeeded in having other countries, in particular the United States and Venezuela, select the Telidon system for use in field testing in those countries, and the Telidon system has been made available for that purpose. The Telidon system has been made available too in the United States where I believe it is connected with the public broadcasting arrangement, and they will use this Canadian invention, this Canadian equipment, for fieldtesting. As to its developmental aspect, I understand there will not be any fees changed.

**Senator Barrow:** But you say you cannot determine what the total cost of this is today.

**Mr. McEachran:** Not today, but I think we can predict that there are some sums over our various estimates that may not have identified the Telidon program in particular.

**Senator Robichaud:** At the meeting of this committee yesterday I raised the question of the servicing of the public debt. I am still intrigued, because this morning in the *Montreal Gazette* I read a letter headed "Who will assist Ottawa to pay the national debt?" It says:

Our benevolent federal government has financially assisted Chrysler Canada and may do so for Massey-Ferguson, two corporations on the verge of bankruptcy.

Whether the aid will simply forestall the collapse of these companies or actually help them get out of the red remains to be seen.

[Traduction]

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce que cette subvention n'aurait pas pu figurer au chapitre du ministère des Affaires indiennes et du Nord?

**M. McEachran:** Bien que l'exposition portait sur l'art et les artefacts indiens, son but premier était de promouvoir les intérêts du Canada à l'étranger, en l'occurrence le Royaume-Uni, ce qui est le but premier de ce programme du ministère des Affaires extérieures. Le but de l'exposition était de promouvoir le Canada, plus que l'art et les artefacts indiens.

**Le sénateur Leblanc:** Mais ce poste pourrait avoir été porté au chapitre du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

**M. McEachran:** En effet, bien que la majorité des activités à l'extérieur du Canada tombent généralement sous le coup du Programme des intérêts du Canada à l'étranger.

**Le sénateur Barrow:** A la page 19, il y a un poste sur le programme Télidon pour \$3,600,000. Pouvons-nous connaître le coût total du programme Télidon à ce jour et les revenus qui en découlent.

**M. McEachran:** Je ne peux pas vous dire quel est le coût total jusqu'à maintenant du programme Télidon. Cependant, je crois être en mesure de vous dire qu'aucun revenu n'a encore été tiré de ce programme. C'est un nouveau moyen de communication que met au point le ministère.

**Le sénateur Barrow:** Je croyais que le ministère avait vendu ce système à d'autres pays.

**M. McEachran:** Le ministère a réussi à convaincre d'autres pays, notamment les États-Unis et le Vénézuéla, de choisir le système Télidon pour le mettre à l'essai. C'est dans ce but que le Canada a offert le système Télidon. Le système Télidon a également été offert aux États-Unis, je crois au réseau PBS, qui utilisera cette invention canadienne pour la mettre à l'essai. Comme cette mise à l'essai fait partie du processus de mise au point, je crois savoir qu'il n'y aura pas de frais d'utilisation.

**Le sénateur Barrow:** Mais vous avez dit ne pas pouvoir nous préciser le coût total du programme aujourd'hui.

**M. McEachran:** Pas aujourd'hui, mais nous pouvons dire, je crois, que certains montants inscrits dans les différentes prévisions budgétaires n'ont pas été affectés précisément au programme Télidon.

**Le sénateur Robichaud:** A la réunion du comité hier, j'ai soulevé la question du service de la dette. Je me pose encore des questions, car ce matin, dans la *Gazette* de Montréal, j'ai lu une lettre intitulée: «Qui aidera Ottawa à payer la dette nationale?» La voici:

«Notre bienveillant gouvernement fédéral a aidé la Société Chrysler du Canada et pourrait faire de même pour la Société Massey-Ferguson, deux sociétés commerciales sur le point de faire faillite.

Il reste à savoir si cette aide ne fera que reporter l'effondrement de ces sociétés ou si elle les aidera réellement à devenir rentables.



[Text]

But the question that haunts me is who will bail out the federal government? It is \$14 billion in debt and 27 cents of every tax dollar goes towards the interest on that debt.

This is precisely the same problem Massey-Ferguson is facing.

It goes on to say:

... Expenditures will increase at a rate of 15 per cent in the next fiscal year and the debt will remain unchanged.

Then again in the same paper I read: Parizeau defends deficit.

Finance Minister Jacques Parizeau made a spirited defence of the province's increased deficit yesterday, saying he is not prepared to cut spending if it means eliminating fiscal and welfare reforms instituted by the Parti Québécois.

The minister was questioned in the National Assembly after the finance department predicted the deficit would reach \$2.68 billion in the fiscal year ending next March 31—\$380 million more than what Parizeau foresaw in his spring budget.

These two statements appeared in today's press, not in yesterday's, not in last week's or in that of a month ago. We read constantly that the national government, provincial governments, municipalities and public utilities are going into debt year after year. Here I am not talking politics. I think I am perhaps asking a philosophical question, or perhaps a question that an economist could answer. Then again, I am not sure if anybody can answer it. But where is it all going to end? Must there not be a time when one of these organizations, whichever one it is, will be self-sufficient and not have to collect an abundance of dollars to service its debt?

**Mr. Manion:** I wish I could answer that, senator.

**Senator Barrow:** You are asking the wrong people.

**Senator Robichaud:** I would like to have an opinion.

**Mr. Manion:** I suppose the easy answer is to say that this is something that should be addressed to the Department of Finance. I think there are two observations one might make that might be helpful to you. The first is that in looking at the size of the public debt you really have to look at it over time in relation to the GNP. Absolute numbers mean nothing in themselves. It is in relation to our total economy that you have to look at the interest payments on the public debt and determine the effect they have on competing borrowers, as you pointed out yesterday, and also the extent to which those costs drive out other expenditures within a fixed ceiling of expenditures. The national debt and the interest charges on the national debt are too great only when you cannot afford to pay

[Traduction]

Ce que je me demande, c'est qui va se porter garant du gouvernement fédéral? Le gouvernement est endetté de \$14 milliards et 27 cents de chaque dollar d'impôt servent à payer l'intérêt de cette dette.

C'est précisément le problème auquel doit faire face la Massey-Ferguson.»

La lettre continue:

... «Les dépenses augmenteront de 15 p. 100 pendant la prochaine année financière et la dette se maintiendra.»

Dans le même journal, encore ce matin, j'ai lu: «Parizeau défend le déficit».

Hier, le ministre des Finances, Jacques Parizeau, a défendu aidemment le déficit croissant de la province, disant qu'il n'est pas disposé à couper les dépenses si ces coupures doivent entraîner la disparition des programmes de réforme fiscale et de bien-être adoptés par le Parti Québécois.

Le ministre répondait à une question qui a été posée à l'Assemblée nationale après l'annonce du ministère des Finances voulant que le déficit atteigne \$2,68 milliards au cours de la présente année financière qui se terminera le 31 mars. Cette précision est supérieure de \$380 millions à ce qu'avait prévu M. Parizeau dans son budget déposé au printemps.

Ces deux déclarations, je les ai lues dans le journal d'aujourd'hui, pas celui d'hier, ni celui de la semaine dernière, ni celui d'il y a un mois. Tous les jours, les journaux nous apprennent que les gouvernements national, provinciaux, municipaux et les services publics s'endettent d'année en année. Je ne parle pas ici de politique. Je pose peut-être une question de philosophie ou une question à laquelle un économiste pourrait répondre. Je ne suis pas sûr que quelqu'un puisse répondre. Voici ma question: «Quand cet endettement prendra-t-il fin»? Un de ces organismes, quel qu'il soit, ne doit-il pas en arriver un jour à être financièrement autonome et à cesser de recueillir des sommes énormes pour le service de sa dette?

**M. Manion:** J'aimerais pouvoir répondre à cette question, sénateur.

**Le sénateur Barrow:** Vous n'interrogez pas les bonnes personnes.

**Le sénateur Robichaud:** J'aimerais quand même connaître leur opinion.

**M. Manion:** Je crois que je pourrais m'en tirer facilement en vous disant que c'est une question qui devrait être posée au ministère des Finances. Cependant, on peut faire deux observations utiles: premièrement, en étudiant la dette publique, il faut la comparer au produit national brut. Les chiffres ne veulent rien dire d'eux-mêmes. C'est dans le contexte total de l'économie que vous devez étudier les paiements d'intérêts sur la dette publique et déterminer leur incidence sur les emprunteurs qui se font concurrence, comme vous l'avez souligné hier, et également la mesure dans laquelle ces coûts empêchent d'autres dépenses dans un budget donné. La dette nationale, et les frais d'intérêts de cette dette, sont trop élevés seulement si vous ne pouvez plus les payer ou si vous devez abandonner une



[Text]

them or when you have to choose not to pay something else. That is a philosophical answer. We will be glad to get any information we can from the Department of Finance, or you may wish to have officials from the Department of Finance here to explore these things further.

The first observation I made about the size of the national debt in relation to the size of the economy is an interesting one. There is data indicating that historically our national debt has been a larger amount in relation to the total economy than it has been recently.

**Senator Barrow:** But the cost of carrying it has not been.

**Mr. Manion:** The issue that is disturbing on the expenditure side, of course, is the cost of carrying it with high interest rates and with the rolling over of some of your debt instruments. In 1980-81 something like 18.7 per cent of our budgetary main estimates are devoted to public debt carrying charges, and this is a very substantial portion of the total expenditures of government, and that is where the worry arises in managing expenditures.

**Senator Robichaud:** My big worry here is not the magnitude of this indebtedness as it relates to various levels of the government. The question remains: Who derives the benefits? If they are Canadians, well and good. But if they are not, and if money and benefits are going abroad, then that is to the detriment of the economy of Canada in general. I can also say this. I never hesitated, when I was premier of my province, to go to New York to borrow \$50 or \$100 million if the interest rate there was better than it was here. It was not good for Canada, but I had to do it for the benefit of my province. Was that a wrong move? One of your friends was my economic adviser at the time, and he was advising me to do these things.

**The Chairman:** I would have to question your point that it was a bad thing for Canada that you went abroad for your money.

**Senator Robichaud:** I am putting the question to these gentlemen here. I am not asking you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What you were getting was debt money, which I assume was largely for utility borrowings?

**Senator Robichaud:** No, not necessarily. It could have been for the Hydro Commission or for the general operation of the government.

**Mr. Manion:** If you refer to page 10-16 of the main estimates for the Department of Finance you will find some information relating to the public debt program. It breaks down the \$10.275 billion in interest charges.

**Senator Robichaud:** I have it, yes, but that is a fraction of the total indebtedness of Mr. X, who lives in, say, Winnipeg, Vancouver or Charlottetown, who not only has to service this debt but the debt of his provincial government, the debt of his municipality and the debt of the public utilities of his province. That is Mr. Individual, a Canadian citizen. Has Treasury

[Traduction]

autre dépense. C'est une réponse de philosophe. Nous sommes disposés à nous informer auprès du ministère des Finances ou, si vous préférez, vous pouvez faire venir des représentants de ce ministère pour étudier ces questions.

Ma première observation sur l'importance de la dette nationale par rapport à l'économie est intéressante. Des données nous montrent qu'historiquement, notre dette nationale a été plus importante par rapport à l'économie totale que ce qu'elle est depuis quelque temps.

**Le sénateur Barrow:** Mais on ne peut pas dire la même chose pour les frais d'intérêts.

**M. Manion:** Le point embarrassant du côté des dépenses, bien sûr, est le coût du service de la dette, compte tenu des taux d'intérêts élevés et du report de certaines dettes. Dans le budget principal des dépenses de 1980-1981 environ 18,7 p. 100 est consacré au service de la dette, ce qui est une part assez importante des dépenses totales du gouvernement, et c'est précisément là que le bât blesse dans la gestion des dépenses.

**Le sénateur Robichaud:** La grande inquiétude ici n'est pas l'importance de la dette par rapport aux différents paliers du gouvernement. Il faut se demander qui profite de cette situation d'endettement? Si des Canadiens en profitent, je vous dis bravo. Dans le cas contraire, si l'argent et les avantages échappent au Canada, l'économie canadienne en souffre. Je peux également vous dire que lorsque j'étais premier ministre du Nouveau-Brunswick, je n'ai jamais hésité à aller à New-York pour emprunter \$50 ou \$100 millions si le taux d'intérêt était plus bas. Ce n'était pas bon pour le Canada, mais je devais le faire pour la province. Avais-je tort? Un de vos amis était mon conseiller économique à l'époque, et c'est lui qui me conseillais de faire cela.

**Le président:** Je me demande si c'était vraiment mal, pour le Canada, que vous alliez emprunter de l'argent à l'étranger.

**Le sénateur Robichaud:** Je pose la question aux témoins, je ne la pose pas à vous, monsieur le président.

**Le président:** Vous obteniez de l'argent, qui, je le suppose, servait à financer les emprunts des services publics?

**Le sénateur Robichaud:** Non, pas nécessairement. Ces emprunts auraient pu servir à la Commission de l'électricité ou au financement général du Gouvernement.

**M. Manion:** Si vous vous reportez à la page 10-17 du budget principal des dépenses au chapitre du ministère des Finances, vous trouverez certains renseignements sur le Programme du service de la dette publique. On y détaille les \$10,275 milliards de frais d'intérêt.

**Le sénateur Robichaud:** Oui, je vois, mais ce n'est qu'une fraction de l'endettement total de M. X qui demeure à Winnipeg, à Vancouver ou à Charlottetown, qui doit non seulement verser des intérêts pour cette dette, mais également pour les dettes de sa province, de sa municipalité et des services publics de sa province. Ce M. X, c'est monsieur Tout-le-monde,



[Text]

Board any access to the total indebtedness of the Canadian taxpayer in a given community?

**Mr. Manion:** You mean the total indebtedness of all levels of government in Canada?

**Senator Robichaud:** Yes.

**Mr. Manion:** I believe there are publications of Statistics Canada which do deal with that. I have not seen them in any federal department publications, though.

**Mr. McEachran:** It is a difficult problem to put a specific number on it, senator.

**Senator Robichaud:** I will simplify the question, Mr. Manion. You live in Ottawa. You are responsible for this indebtedness here; you are responsible for the indebtedness of Queen's Park; you are responsible for the indebtedness of the Ottawa-Carleton Regional School Board, or whatever it is; you are responsible for the indebtedness of the City of Ottawa. And that is you, Mr. Manion.

**Mr. Manion:** Frightening!

**Senator Barrow:** It is frightening, isn't it?

**Mr. Manion:** I had been thinking that, as Secretary of the Treasury Board, I had helped to keep at least one of those a little bit smaller, Senator Robichaud.

**Senator Robichaud:** Does it or does it not frighten you as Mr. Manion?

**Mr. Manion:** Yes, but I think it depends very much on what was purchased with those moneys. If we published the balance sheet in the way a business does we would show not only our debt but the assets we had acquired with the debt. Of course, the federal government and the other governments have invested in some valuable assets. The hydro corporations have large debts, but they also have generating stations, large dams and so forth.

**The Chairman:** Senator, the reference to hydro is a perfect example of an organization that is developing a valuable infrastructure and its capital position almost entirely on debt, and doing it successfully.

**Mr. McEachran:** Senator Robichaud's question is not so much whether debt is bad but at what level that debt becomes difficult, but clearly any growing enterprise and any growing country must borrow money to finance both growth and development.

**Senator Robichaud:** Perhaps somebody could correct me if I am wrong, but, in my opinion, if the benefits of the indebtedness circulate within a family, such as between a husband and wife and their children, that is all to the good; but if the benefits must go abroad, that is detrimental to the Canadian economy.

**The Chairman:** Not in the case of New Brunswick. You were increasing your capital assets by borrowing from foreigners.

**Senator Robichaud:** Yes.

[Traduction]

citoyen canadien. Le Conseil du trésor connaît-il endettement total du contribuable canadien dans une localité donnée?

**M. Manion:** Vous voulez dire l'endettement total de tous les paliers gouvernementaux du Canada?

**Le sénateur Robichaud:** Oui.

**M. Manion:** Je crois que Statistique Canada publie quelque chose à ce sujet. Je n'ai cependant pas vu ces chiffres dans une publication d'un ministère du gouvernement fédéral.

**M. McEachran:** Il est difficile de préciser l'endettement, sénateur.

**Le sénateur Robichaud:** Je vais simplifier ma question, monsieur Manion. Vous résidez à Ottawa. Vous êtes responsable de l'endettement du gouvernement fédéral, de l'endettement du gouvernement provincial, de l'endettement de la Commission scolaire régionale d'Ottawa-Carleton et de l'endettement de la municipalité d'Ottawa. Vous, monsieur Manion, êtes responsable de tout cela.

**M. Manion:** Cela fait peur!

**Le sénateur Barrow:** Oui, n'est-ce pas?

**M. Manion:** J'aime à croire qu'en tant que secrétaire du Conseil du trésor, j'ai contribué à ralentir la croissance d'une de ces dettes, sénateur Robichaud.

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce que cela vous fait peur, vous, monsieur Manion?

**M. Manion:** Oui, mais je crois que ça dépend beaucoup de l'affectation de cet argent. Si nous dressions un bilan comme le fait une entreprise commerciale, nous montrerions non seulement notre dette, mais également les avoirs que nous donne cette dette. Bien sûr, le gouvernement fédéral et les autres paliers gouvernementaux ont investi dans certains avoirs tangibles. Les sociétés d'électricité ont de fortes dettes, mais elles ont également des génératrices, de gros barrages et ainsi de suite.

**Le président:** Monsieur le sénateur, la référence aux sociétés d'électricité est un parfait exemple d'un organisme qui compte presque entièrement sur les dettes pour se doter d'une infrastructure valable et se donner une position enviable sur le marché des capitaux.

**M. McEachran:** Le sénateur Robichaud ne cherche pas tant à savoir si l'endettement est mauvais, mais bien à quel niveau cet endettement devient difficile. Cependant, de toute évidence, une entreprise et un pays en croissance doivent emprunter de l'argent pour financer sur croissance.

**Le sénateur Robichaud:** Quelqu'un pourrait peut-être me corriger si j'ai tort, mais je crois que si les avantages de l'endettement restent en famille, c'est-à-dire entre l'époux, sa femme et leurs enfants, c'est très bien; cependant, si les avantages sortent du milieu, c'est l'économie canadienne qui en souffrira.

**Le président:** Pas dans le cas du Nouveau-Brunswick. Vous augmentiez vos avoirs en empruntant à l'étranger.

**Le sénateur Robichaud:** Oui.



## [Text]

**The Chairman:** At an interest rate you could pay out of the income that was thrown off by those capital assets. I would say that as a businessman you had the best of all worlds, and it was a very intelligent thing to do.

**Senator Robichaud:** Yes, but in retrospect I feel that the interest derived from the money that our taxpayers are paying right now is going to American citizens and not to Canadian citizens, or is going to American corporations instead of to Canadian corporations. Rather than having that capital rolling around within our family, it is being spread abroad.

**Mr. McEachran:** Senator, you might find that in what the economists call a mature country all of the loanable funds required could be sourced within that country. Indeed, in that case the mature country might have reached the point where it has an excess of loanable funds and can afford to lend those funds to other countries to help them finance their growth and development. If one situates Canada in terms of its stage of maturity as a nation one can come to the conclusion that it is wise to borrow well to finance viable capital investment undertakings that enable the country to pursue resource development programs, for example, which, if they are commercially and economically and nationally viable, will generate sufficient revenue and wealth within themselves to pay that interest cost and leave a profit to the nation.

An example of the other type of borrowing that you were alluding to would be if I, as an individual, were to borrow money from the bank in order to pay for a three-week trip to Florida. That would probably not be wise borrowing. On the other hand, if I borrowed money to buy or invest in an enterprise I felt had a productive, economic, commercial future, that would be an investment, and, as the secretary has mentioned, there would be an asset there as well as the debt. If I simply go to Florida and spend the money, I have the debt but I do not have much of an asset left, other than my memories.

**Senator Barrow:** No, but it is to be hoped that you would have a good time.

**Mr. McEachran:** But it would not be an asset that I could put on my books anywhere.

**Senator Robichaud:** Perhaps the answer is that the assets required must be compared with the liabilities. For instance, when you own a home worth \$50,000 and have a mortgage of \$14,000 to \$15,000 on it, you are still above the surface.

**Senator Thériault:** You are better off than the person who does not have a home.

**Senator Robichaud:** Yes, and Canada is much better off than Biafra, despite all of these factors. I would be interested to know if the Treasury Board could ascertain the total indebtedness of the country.

**The Chairman:** I doubt if that is something we could ask Treasury Board to do.

**Senator Robichaud:** Just if it is possible. If it is not, I am not insisting.

## [Traduction]

**Le président:** A un taux d'intérêt que vous pouviez payer à même le revenu généré par ces avoirs. Je dirai qu'en tant qu'homme d'affaires, vous vous en tiriez très bien; vous avez été très habile.

**Le sénateur Robichaud:** Oui, mais en rétrospective, je crois que les intérêts versés par nos contribuables vont aux Américains et non aux Canadiens, que ces intérêts profitent aux sociétés américaines, et non pas aux sociétés canadiennes. Au lieu de faire tourner cet argent dans notre famille, nous le donnons à l'étranger.

**M. McEachran:** Monsieur le sénateur, vous savez peut-être que, dans ce que les économistes appellent un pays adulte, tous les fonds disponibles pour les emprunts peuvent provenir de ce pays. En fait, dans ce cas, le pays adulte peut avoir atteint le point où il a un excès d'argent à prêter et il peut se permettre de prêter ces fonds à d'autres pays pour les aider à financer leur croissance. Si nous essayons de situer le Canada par rapport à la théorie du pays adulte, on en vient à la conclusion qu'il est sage d'emprunter pour financer des entreprises viables d'investissement qui permettront au pays de conserver ses programmes d'expansion des ressources; par exemple, si ces programmes sont viables, des points de vue commerciaux, économiques et nationaux, ils permettront de générer suffisamment de revenus et de richesses pour payer les frais d'intérêt et laisser un profit à la nation.

Un exemple de l'autre genre d'emprunt auquel vous faisiez référence serait si moi en tant que personne, j'allais emprunter de l'argent à la banque pour faire un voyage de trois semaines en Floride. Il ne serait probablement pas sage d'emprunter dans ce cas. Par contre, si j'emprunte de l'argent pour l'investir dans une entreprise qui, à mon avis, a un brillant avenir du point de vue économique et social, cela devient un investissement et, comme l'a dit le secrétaire, j'aurai un avoir, ainsi qu'une dette. Si je me contente d'aller en Floride et de dépenser mon argent, je suis endetté mais je n'ai pas d'avoir, autre que mes souvenirs.

**Le sénateur Barrow:** Non, mais espérons au moins que vous aurez aimé votre voyage.

**M. McEachran:** Mais le fait d'aimer un voyage n'est pas un avoir que je peux inscrire dans mes bilans.

**Le sénateur Robichaud:** En fait, la réponse est peut-être qu'il faut comparer l'actif acquis au passif. Par exemple, si vous avez une maison de \$50,000 et une hypothèque de \$14,000 ou \$15,000 sur cette maison, vous vous en tirez bien.

**Le sénateur Thériault:** Vous vous en tirez mieux que la personne qui n'a pas de maison.

**Le sénateur Robichaud:** Oui, et le Canada, malgré son endettement, est mieux placé que le Biafra. J'aimerais savoir si le Conseil du trésor pourrait évaluer l'endettement total du pays.

**Le président:** Je doute que nous puissions demander cela au Conseil du trésor.

**Le sénateur Robichaud:** Seulement si le Conseil du trésor peut le faire, sinon, je n'insiste pas.



[Text]

**Mr. Manion:** I believe there are publications available with that information.

**The Chairman:** We can have our own staff look into the matter. They can find out if that has been estimated or if there is any information on the point.

**Senator Barrow:** I believe the Canadian Tax Foundation puts out information like that. I have seen it in some publication.

**The Chairman:** Senator, we will try to obtain information along that line for you, but I believe the Treasury Board would be confined more or less to obligations of the federal government.

**Senator Robichaud:** I will not insist on it. I am just interested.

**The Chairman:** It is something our own staff can probably do.

**Senator Thériault:** Mr. Manion, did I understand you to say earlier that your carrying charges are running at about 17 per cent of your revenues?

**Mr. Manion:** They are 17.7 per cent of the 1980-81 budgetary main estimates.

**Senator Thériault:** That is for carrying charges?

**Mr. Manion:** Yes, public debt carrying charges.

**Senator Thériault:** Do you know if it was higher 20 to 25 years ago or 50 years ago?

**Mr. Manion:** I cannot go back 50 or even 20 years, but it has been rising as a proportion of the total budgetary main estimates for several years. It rises as the interest rates rise.

**Senator Thériault:** It could have been 17 or 16 per cent last year, I suppose.

**Senator Barrow:** What was it two years ago, Mr. Manion?

**Mr. Manion:** In 1978-79, taking the \$10.275 billion figure that appears in the 1980-81 estimates—

**Senator Barrow:** As compared to \$7 billion.

**Mr. Manion:** It was \$7.058 billion in 1978-79 and \$8.6 billion in 1979-80.

**Senator Barrow:** What is the percentage?

**Mr. Manion:** We would have to calculate it.

**Senator Thériault:** Is there a guideline which you look at?

**Mr. Manion:** It is a rising percentage.

**The Chairman:** Would you like to see a table going back, say, ten years setting it out in percentages?

**Senator Barrow:** That would be interesting.

**Senator Thériault:** In dollars and percentages.

**The Chairman:** For public debt charges to budgetary main estimates.

[Traduction]

**M. Manion:** Je crois qu'il existe des publications donnant ce genre d'information.

**Le président:** Nous pouvons demander au greffier d'étudier cette question. Le greffier pourra savoir si ce calcul a été fait ou s'il existe des renseignements à ce sujet.

**Le sénateur Barrow:** Je crois que l'Association canadienne d'études fiscales donne ces renseignements. Je les ai vus dans une publication.

**Le président:** Monsieur le sénateur, nous essaierons d'obtenir ces renseignements pour vous, mais je crois que le Conseil du trésor ne pourrait vous renseigner que sur l'endettement du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Robichaud:** Je n'insiste pas. Cette question m'intéresse tout simplement.

**Le président:** C'est un renseignement que peut vous donner notre greffier.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur Mannion, avez-vous bien dit précédemment que les frais du service de la dette représentent environ 17% du budget?

**M. Manion:** Ces frais représentent 17,7% du budget principal des dépenses de 1980-1981.

**Le sénateur Thériault:** Pour les frais d'intérêt?

**M. Manion:** Pour les frais d'intérêt de la dette publique.

**Le sénateur Thériault:** Savez-vous si cette proportion était plus élevée, il y a vingt, vingt-cinq ou cinquante ans?

**M. Manion:** Je ne peux pas remonter si loin mais, depuis quelques années, le coût augmente en proportion du budget principal des dépenses totales. Il suit la hausse des coûts d'intérêt.

**Le sénateur Thériault:** Je suppose que l'année dernière, ce coût aurait pu être de 16 ou 17%.

**Le sénateur Barrow:** Quel était le coût il y a deux ans, monsieur Manion?

**M. Manion:** En 1978-1979, si nous prenons le chiffre de \$10,275 milliards qui figure au budget de 1980-1981...

**Le sénateur Barrow:** Comparé à \$7 milliards?

**M. Manion:** C'était \$7,058 milliards en 1978-1979 et \$8,6 milliards en 1979-1980.

**Le sénateur Barrow:** Quel est le pourcentage?

**M. Manion:** Nous devons le calculer.

**Le sénateur Thériault:** Y a-t-il une tendance générale qui se dégage?

**M. Manion:** Le pourcentage augmente.

**Le président:** Aimerez-vous qu'on dresse un tableau sur dix ans des pourcentages?

**Le sénateur Barrow:** Ce serait intéressant.

**Le sénateur Thériault:** En dollars et en pourcentages.

**Le président:** Un tableau qui comparerait les services de la dette publique au budget principal des dépenses.



[Text]

**Senator Thériault:** When I was in Senator Robichaud's cabinet, as the minister responsible for municipal affairs, we imposed a ceiling whereby they could not exceed 28 per cent.

**Mr. Manion:** There are other laws like that around the world. I believe the Federal Republic of West Germany has one, but they have found a number of accounting devices to make it rather meaningless.

**The Chairman:** All of which the Treasury Board has studied carefully.

Are there any further questions? . . .

In that case, shall we report the supplementary estimates (B) for the year 1980-81?

**Senator Barrow:** I so move.

**The Chairman:** It is agreed. We shall adjourn until tomorrow morning at 9.30, at which time the Honourable Bud Olson will appear.

**Senator Robichaud:** On what?

**The Chairman:** Government policies and regional disparities.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** Quand je faisais partie du cabinet du sénateur Robichaud, en tant que ministre responsable des Affaires municipales, nous avons imposé un plafond de 28 p. 100.

**M. Manion:** Des lois semblables existent un peu partout dans le monde. Je crois que la République fédérale d'Allemagne de l'Ouest a une loi de ce genre, mais les Allemands ont mis au point toute une série de pratiques comptables qui rendent la loi passablement insignifiante.

**Le président:** Toutes ces pratiques ont été scrutées par le Conseil du trésor.

Y a-t-il d'autres questions? . . .

Dois-je faire rapport du budget supplémentaire (B) pour l'année financière 1980-1981?

**Le sénateur Barrow:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Adoptée. La séance est levée jusqu'à demain matin 9 h 30 où l'honorable Bud Olson viendra témoigner.

**Le sénateur Robichaud:** A quel sujet?

**Le président:** La politique du gouvernement en matière de disparités régionales.

La séance est levée.

































*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Treasury Board:*

Mr. J. L. Manion, Secretary;  
Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary, Program  
Branch;  
Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program  
Branch.

### *Du Conseil du Trésor:*

M. J. L. Manion, secrétaire;  
M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des  
programmes;  
M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgé-  
taires, Direction des programmes.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

Thursday, November 20, 1980

**Issue No. 16**

**Twelfth Proceedings on:**

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

---

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

Le jeudi 20 novembre 1980

**Fascicule n° 16**

**Douzième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



# ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

# ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 20, 1980  
(18)

*[Text]*

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Barrow, Doody, Godfrey, Leblanc, Robichaud and Thériault. (8)

*In attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

*From the Ministry of State for Economic Development* the following witnesses were heard:

The Honourable H. A. Olson, Minister;  
Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary;  
Mr. F. J. Chambers, Deputy Secretary, Policy Formulation.

At 11:45 the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 NOVEMBRE 1980  
(18)

*[Traduction]*

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses de 1980/81).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Barrow, Doody, Godfrey, Leblanc, Robichaud et Thériault. (8)

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Du ministère d'État de l'Expansion économique*, les témoins suivants sont entendus:

L'honorable H. A. Olson, ministre;  
M. G. F. Osbaldeston, secrétaire;  
M. F. J. Chambers, sous-secrétaire, Formulation des politiques.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 20, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81)

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we begin the twenty-sixth hearing in our examination of government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81). We are honoured to have our colleague the Honourable Bud Olson, Minister of State for Economic Development, as our principal witness. With him is Mr. Osbaldeston, who has been before this committee many, many times; and on Mr. Osbaldeston's right is Mr. Chambers.

I understand, Mr. Minister, that you have an opening statement.

**The Honourable H. A. Olson, Minister of State for Economic Development:** Thank you, Mr. Chairman. Let me begin by telling you how pleased I am to have this opportunity to discuss with you, my colleagues in the Senate, the means by which economic development is co-ordinated by the government. I am particularly pleased to be able to report on this process, given my role as Chairman of the Cabinet Committee on Economic Development. I would like to begin my remarks with a look at economic development and priorities over the next few years, as we see them.

As an integral part of the expenditure management process, the Cabinet committee last July looked at the overall directions we should be taking in economic development policy. This analysis provided a policy framework by which we can both review ongoing expenditures and assess new program proposals.

The immediate economic outlook is not very bright. Canada and other industrialized nations are experiencing high inflation and our major trading partners are in a slump. General world uncertainty over oil prices, trade conditions and the impact of new technologies, particularly in microelectronics, present major challenges to Canadian economic development. I am optimistic about the future, however, because we have an almost unique combination of natural resources and the capacity to participate effectively in high technology industries. These are two major growth areas. This growth will bring with it changes in our industrial structure and in the opportunities for regional economic activity.

The dominant theme of economic development over the next few years can be summed up in one word—adjustment. What we have to do in this decade is undergo a period of major change in industrial structure, in the regional distribution of investment in the skills of our labour force, and in the level of technology applied in our industries. If we fail to do this, we

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, nous commençons ce matin la 26<sup>e</sup> audition de notre étude de la politique gouvernementale en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-81). Nous avons l'honneur de recevoir notre collègue l'honorable Bud Olson, ministre d'État au développement économique, qui sera notre principal témoin. Il est accompagné de M. Osbaldeston, qui a déjà comparu à de nombreuses reprises devant notre comité; à la droite de M. Osbaldeston, se trouve M. Chambers.

Je crois savoir, monsieur le ministre, que vous avez une déclaration préliminaire à faire.

**L'honorable H. A. Olson, ministre d'État au développement économique:** Je vous remercie, monsieur le président, c'est avec plaisir que je viens m'entretenir avec vous, mes collègues du Sénat, de la façon dont le gouvernement coordonne le développement économique. Je suis d'autant plus heureux de traiter de ce processus que j'y ai un rôle en tant que président du Comité du cabinet sur le Développement économique. J'aimerais aborder mon exposé par un aperçu des priorités de développement économique qu'il faudra respecter au cours des années à venir.

Le Comité du cabinet a étudié en juillet dernier, les grandes orientations que nous devrions donner à la politique de développement économique. Cette analyse a donné lieu à l'établissement d'un cadre de politique qui nous permet à la fois d'étudier les dépenses courantes et d'évaluer les nouvelles propositions de programmes.

Actuellement, la perspective économique n'est pas encourageante. Le Canada, comme les autres pays industrialisés, connaît un taux d'inflation élevé et nos principaux partenaires commerciaux subissent une récession. L'incertitude mondiale généralisée quant au prix du pétrole, aux conditions commerciales et à l'impact des nouvelles techniques, et plus particulièrement de la microélectronique, lance un défi considérable au développement économique canadien. Je suis néanmoins confiant en l'avenir, car nous jouissons d'une combinaison presque unique de richesses naturelles et de possibilités de participer efficacement à l'essor des industries ayant une technologie de pointe, deux grands domaines de croissance. Cette croissance modifiera notre structure industrielle et les possibilités économiques régionales.

Le thème dominant du développement économique des prochaines années peut se résumer en un mot, l'adaptation. La prochaine décennie sera pour nous une période de grands changements dans la structure industrielle, la répartition régionale de l'affectation des compétences de notre main-d'œuvre et le niveau des techniques utilisées dans nos indus-



*[Text]*

will face increasing problems of unemployment and slow growth, despite our plentiful resource endowment.

Two major driving forces in the economy will be resource development, (largely energy and focussed on the West, with some action in the North and off the East Coast) and technological change (particularly microelectronics and biological engineering). The West will continue to expand while the traditional manufacturing industries will continue to be in a process of adjustment. This adjustment stems from intense competition from other nations, especially the newly industrialized ones a rapid introduction of automation, reducing employment and a stable or even declining domestic market.

The adjustment process therefore has a number of dimensions. They are:

- a shift of economic activity towards the West;
- a need for new skills;
- a need to develop high technology industries;
- a need to assist people to take advantage of new opportunities;
- a need to encourage investment in new processes to increase productivity and remain competitive;
- an overall high demand for capital.

These are the broad economic challenges facing Canada. The question, then, is how to relate this to expenditures and other activities. Traditionally, we have attempted to do this on a sectoral basis. This approach is useful, but does not, by itself, give us enough of a strategic view of how Canada should tackle economic development, and it has tended to overlook the regional dimension which is so crucial to this country. So, we looked for a way in which we could more effectively relate government actions and economic development. What we have adopted for this purpose is a set of eight components, within which we can organize major inputs to the economic development process. These components are not new to members of this committee because what I am about to review now has been stated by me a number of times at several meetings in the past. They fall into these categories:

- human resources;
- capital investment;
- energy;
- natural resources;
- technology;
- infrastructure (such as transportation and communications facilities and services);
- institutional framework; and
- foreign and domestic market development.

The framework has enabled us to focus on the priority considerations which should guide the government's policy and expenditure work.

In human resources, the focus is first on the need to develop skills in high technology work, especially in microelectronics,

*[Traduction]*

tries. Si nous ne réussissons pas cette adaptation, les problèmes du chômage et du ralentissement de la croissance iront en s'aggravant, malgré l'abondance de nos ressources.

Deux des grandes forces motrices de l'économie seront l'exploitation des ressources (de l'énergie surtout, qui se concentre dans l'Ouest, avec des foyers dans le Nord et au large de la Côte Est) ainsi que le changement technologique (notamment de la microélectronique et du génie biologique). La croissance de l'Ouest se poursuivra, alors que les industries manufacturières traditionnelles poursuivront leur processus d'adaptation. Cette adaptation s'impose en raison de la concurrence intense que livrent d'autres pays, et plus spécialement ceux qui ont été industrialisés récemment, de l'introduction rapide de l'automatisation qui a diminué les possibilités d'emploi, et d'un marché intérieur stable ou même déclinant.

Le processus d'adaptation a donc plusieurs aspects:

- déplacement de l'activité économique vers l'Ouest;
- nécessité de recruter de nouvelles compétences;
- nécessité de développer les industries à technologie de pointe;
- nécessité d'aider les gens à profiter des nouvelles possibilités qui s'offrent;
- nécessité de favoriser l'investissement dans les nouveaux procédés afin d'accroître la productivité et de conserver son pouvoir concurrentiel;
- forte demande globale de capitaux.

Voilà les grands défis économiques que doit relever le Canada. Le problème consiste donc à concilier cette exigence avec les dépenses et autres nécessités. Nous avons toujours tenté de le faire de façon sectorielle. Cette approche est utile, mais ne suffit pas pour nous donner un aperçu de la stratégie que le Canada devrait adopter en matière de développement économique, d'autant plus qu'elle a tendance à ne pas tenir compte de la dimension régionale qui est primordiale pour le pays. Nous avons donc cherché une façon de concilier plus efficacement les mesures gouvernementales et le développement économique. A cette fin, nous avons adopté un ensemble de huit éléments nous permettant d'orchestrer les contributions majeures au processus de développement économique. Ces éléments ne sont pas nouveaux pour les membres de ce comité puisque j'en ai déjà parlé à quelques reprises lors de réunions. Les voici:

- les ressources humaines;
- l'investissement;
- l'énergie;
- les ressources naturelles;
- la technologie;
- l'infrastructure (comme les services et installations de transport et de communication);
- le cadre des institutions; et
- le développement des marchés national et étrangers.

Cette classification nous a permis de nous concentrer sur les priorités qui doivent dicter les politiques et dépenses gouvernementales.

Dans le domaine des ressources humaines, il faut d'abord acquérir des compétences en technologie de pointe, et plus



*[Text]*

as well as to provide skilled labour for resource development. We also need to seek ways in which we can help individuals to move to where jobs are, such as in the resource development and related industrial and commercial activities in Western Canada.

In capital investment, Canada has to create new capacity which is highly productive. In particular, we need investment in the production of goods and services, in energy projects, in resource industries and more productive manufacturing plants. This means creating an environment for private investment. It also means focussing government support more on productive investment and less on subsidies.

In energy, the government's priorities were indicated in the Budget. The dual aims are self-sufficiency and an increase in Canadian control and ownership. From a broader economic perspective, we are also stressing the maximization of benefits to Canada in spin-offs from this development.

Other natural resources also demand investment. A particular concern is to ensure that fundamental renewable resources, such as forests, soil and fish, are in fact renewed. Over the longer term, Canada must ensure the quality of its resource base, so that processing industries can expand. That is, of course, a responsibility that lies largely with the provinces and with the private sector, although the federal government also has a role to play.

The technology area offers enormous challenge. Canada should increase both the level of innovation and the technological sophistication of our production processes. Both are essential to long-term competitiveness. We believe Canada can be a leader in key areas of new technology, especially in communications, aerospace and resource management and processing.

Infrastructure for transportation and communication facilities and services will be required to support economic thrusts. Canada must ensure that these facilities and services are adequate so that they do not impede international and domestic trade. Infrastructure is needed especially to develop resource based industries and for effective distribution of Canadian manufactured goods.

The institutional framework must be one which both encourages investment and facilitates communication between government and the private sector. An important element in this is the simplification and reduction of governmental rules and procedures, especially as they affect private business.

Finally, we must continue to stress foreign and domestic market development. Foreign markets are crucial to us as a trading nation. With a relatively small domestic economy, we also have to ensure that the integrity and scale of Canada's

*[Traduction]*

particulièrement en microélectronique, et fournir une main-d'œuvre qualifiée qui assure la mise en valeur des ressources. Il nous faut également trouver des façons d'aider les gens à se rendre dans les régions qui offrent des emplois, comme par exemple ceux qui sont liés à la mise en valeur des ressources et aux activités industrielles et commerciales connexes dans l'Ouest du Canada.

Sur le plan des investissements, le Canada doit se doter d'une nouvelle capacité hautement productive. Il nous faut investir dans la production de biens et services, les projets énergétiques, les industries d'exploitation des richesses naturelles et des usines de fabrication plus productives. Il faut donc créer un climat favorable à l'investissement privé et faire en sorte que l'appui gouvernemental se manifeste sous forme d'investissements productifs plutôt que de subventions.

Quant à l'énergie, le gouvernement a fait connaître ses priorités dans le budget. Ses deux objectifs sont l'autonomie et l'augmentation de la propriété et du contrôle canadiens. Dans une perspective économique élargie, nous mettons également l'accent sur la maximisation pour le Canada des retombées de ce développement.

La mise en valeur d'autres ressources naturelles exige également des investissements. Il faut surtout veiller à ce que des ressources renouvelables fondamentales comme les forêts, le sol et les produits de la pêche soient effectivement renouvelées. A plus long terme, le Canada doit également garantir la qualité de sa base de ressources afin que les industries de transformation puissent prospérer. Évidemment, cette responsabilité incombe en grande partie aux provinces et au secteur privé, bien que le gouvernement fédéral ait également un rôle à jouer.

Le domaine de la technologie présente d'énormes défis. Le Canada doit relever le niveau d'innovation de même que le degré de perfectionnement technique de ses procédés de production, car les deux sont essentiels au maintien à long terme du pouvoir de concurrence. Nous croyons que le Canada peut être un leader dans des domaines clés de la nouvelle technologie, notamment les communications, l'aérospatiale ainsi que la gestion et la transformation des ressources.

Une infrastructure des services et installations de transport et de communication sera nécessaire pour soutenir les orientations économiques. Le Canada doit s'assurer que ces services et installations sont adéquats pour ne pas nuire au commerce intérieur et extérieur. L'infrastructure est particulièrement nécessaire au développement des industries axées sur les ressources et à la distribution efficace des biens fabriqués au Canada.

Le cadre des institutions doit à la fois favoriser l'investissement et faciliter la communication entre le gouvernement et le secteur privé. Un élément important de cette politique consiste à simplifier et à réduire les procédures et règlements gouvernementaux, spécialement ceux qui touchent le secteur privé.

Finalement, nous devons continuer de mettre l'accent sur le développement des marchés intérieur et étrangers. Ces derniers sont vitaux pour nous, qui formons une nation commerciale. Avec une économie intérieure relativement modeste,



## [Text]

domestic market is maintained. This is, of course, a central question within the context of the Constitution.

At first glance, it looks like more of everything. But the key priority that emerges is the need to focus on the positive side of the adjustment process, to direct our scarce resources to supporting new and growing industries, to developing and applying new technologies, to developing new skills and new markets. To do this, we must effectively address the negative side of adjustment. We must lessen our emphasis on subsidy and costly regulation. In a competitive world environment, with limited resources at our disposal, we must ensure the private sector has the resources to grow where they believe their competitive advantage lies.

This leads me, then, to a discussion of the process by which this is achieved, the "envelope" system.

I would like to sketch out for you the basic concept of the "envelope" system of expenditure management.

The fundamental concept here has been to organize the total budget into a number of "envelopes". These envelopes are then managed by Cabinet committees, which are responsible for guiding expenditures and non-expenditure activities (policies and regulations) within these envelopes.

I am sure you are by now familiar with this basic structure. The Cabinet Committee on Economic Development, of which I am chairman, is responsible for the economic development envelope and the energy envelope.

As I see it, the central features of this system are:

1. That ministers are both advocates for their own programs and custodians of the envelope.
2. That the expenditures in a given area, such as economic development, are considered in a policy context relevant to that area.

Ministers not only must but in fact do play a role in fiscal responsibility at the same time as they are promoting departmental interests. Within the envelope, we have to share a fixed pie, the envelope allotment. If a minister receives additional money for a new program, this money must come out of a colleague's budget or from a reallocation within his own budget.

In a situation in which constraint imposes choices, the policy perspective becomes even more important. Previously, with the Treasury Board as the dominant actor in expenditure management, all federal expenditures were considered there. Thus, the old system usually meant that the only yardsticks were cost and availability of funds within departmental estimates, given that the proposals were in accord with general government policy. Now, we are attempting to apply specific and constant policy criteria, through having ministers weigh the policy and expenditure trade-offs together when decisions are made.

The component approach, which I have already described to you, provides us with a means of organizing and relating policy

## [Traduction]

nous devons également veiller au maintien de l'intégrité et de l'ampleur de ce marché. Il s'agit évidemment d'une question centrale en matière de constitution.

De prime abord, notre proposition peut sembler un peu hétéroclite. En fait, une priorité s'en dégage, c'est la nécessité de se concentrer sur l'aspect positif du processus d'adaptation, d'affecter nos ressources rares au soutien d'industries nouvelles et en croissance, d'élaborer et d'appliquer de nouvelles techniques et d'acquérir de nouvelles compétences et de nouveaux marchés. A cette fin, nous devons nous attaquer efficacement à l'aspect négatif. Il faut compter de moins en moins sur des subventions et des règlements coûteux. Dans un climat de concurrence mondiale, où nous ne disposons que de ressources limitées, nous devons nous assurer que le secteur privé a les moyens nécessaires pour arriver à s'imposer là où il pense détenir un avantage concurrentiel.

J'en arrive donc à traiter du processus permettant d'y arriver, le système des enveloppes.

J'aimerais esquisser pour vous le concept fondamental de la gestion des dépenses par le système des enveloppes.

Le concept de base consiste à répartir l'ensemble du budget dans plusieurs «enveloppes» qui sont ensuite administrées par des comités du cabinet responsables de l'orientation des activités supposant ou non l'engagement de dépenses (politiques et règlements).

Je suis certain que vous avez eu l'occasion de vous familiariser avec cette structure de base. Le comité du cabinet sur le développement économique, que je préside, est responsable des enveloppes du développement économique et de l'énergie.

A mon avis, les caractéristiques centrales de ce système sont les suivantes:

1. Les ministres doivent à la fois défendre leurs programmes et préserver l'enveloppe.
2. Les dépenses dans un domaine quelconque, le développement économique par exemple, sont étudiées dans un cadre politique pertinent à ce domaine.

Les ministres doivent participer à la responsabilité fiscale tout en favorisant les intérêts de leur ministère. Un montant fixe est affecté à l'enveloppe et il doit être réparti entre tous les intéressés. Quand un ministre reçoit plus d'argent pour un nouveau programme, cette somme vient soit du budget d'un de ses collègues, soit d'une redistribution de son propre budget.

Dans une situation où les restrictions imposent des choix, la perspective politique prend encore plus d'importance. Auparavant, le conseil du trésor était le principal acteur de la gestion des dépenses, il étudiait toutes les dépenses fédérales. Par conséquent, dans ce système, les seules limites étaient les coûts et les fonds disponibles dans les budgets ministériels, dans la mesure où les propositions étaient en accord avec la politique gouvernementale générale. Maintenant, nous tentons d'appliquer des critères de politique précis et constants, les ministres comparant la pertinence des dépenses aux politiques avant de prendre une décision.

L'approche par éléments que je vous ai déjà décrite nous permet de structurer les questions de politique et de dépenses



[Text]

issues to government expenditure concerns across the whole field of economic development. I believe that, over a couple of years, it will result in a far more effective focussing of the government's efforts on economic development.

Although it is not in the paper in front of you, I ought to add here that I believe we have the mechanism in place now, although it may not be working perfectly yet, by which ministers' priorities and their changes in priorities, depending on their assessment of the economic requirements, are fact in place and, therefore, both the application of their priorities to changes, including reallocation of funds, will now at least be mechanically possible to a higher degree than before.

I have outlined the economic development priorities of the government and the process we have developed for addressing these. I would like to discuss briefly my views on how this relates to the study of regional disparities your committee is making.

The regional development dimension is a fundamental aspect of the government's approach to Canadian economic development. Regional economic development considerations are an integral part of each of the eight components I referred to earlier. For example, in discussing human resources, we are aware of the distinct and different needs that exist in different regions. The Department of Regional Economic Expansion has, of course, a key role to play. However, all departments must be sensitive to the regional perspective that prevades the new economic development framework of this government.

The essence of our approach is to build on strengths. Right now, these strengths lie largely in those areas which have been the areas of disparity at least to some extent, in the past. The Prairies now have the resource strengths in oil, gas, coal, agriculture and other resources that have brought them to their present position of economic strength. The Atlantic Region has a renewed fishery, oil and gas potential, minerals and hydro power that can bring about a similar, if perhaps a less dramatic change. In future, regional disparity could become less a problem of poor regions than of problem areas within the regions. This could lead us to focus our efforts for overcoming regional disparity on these smaller areas with special problems.

Mr. Chairman you asked me specifically to address the question of co-ordination of policy with the provinces. This takes place in a number of different ways:

1. It has been proposed that there should be meetings of ministers responsible for economic development. I expect this will come about and I hope that at these meetings we would address broad policy issues.

2. The expenditure program and sectoral and structural policies that emerge from the cabinet committee will act

[Traduction]

gouvernementales dans l'ensemble du domaine du développement économique. Je crois qu'après quelques années les efforts du gouvernement seront concentrés de façon bien plus efficace sur le plan du développement économique.

Je me permets ici une digression car j'estime devoir ajouter que, même s'il ne fonctionne peut-être pas encore à la perfection, nous disposons déjà du mécanisme, qui permet d'établir les priorités ministérielles et de les modifier en fonction de leur évaluation des besoins économiques, et que par conséquent, l'adaptation de leurs priorités aux changements, dont la réaffectation des fonds, sera au moins mécaniquement plus facile qu'auparavant.

Je viens d'exposer les priorités du gouvernement en matière de développement économique et le processus que nous avons mis au point pour les respecter. Je voudrais maintenant vous parler brièvement de la manière dont, à mon avis, tout cela se rattache à l'étude des disparités régionales dont le comité est actuellement chargé.

Le développement régional est un aspect fondamental de l'approche du gouvernement au développement économique du Canada. Les questions de développement économique régional font partie intégrante de chacun des huit éléments dont j'ai déjà parlé. Par exemple, en ce qui concerne les ressources humaines, nous sommes conscients des besoins distincts et différents qui se font sentir dans diverses régions. Il va sans dire que le ministère de l'expansion économique régionale a un rôle clé à jouer à cet égard. Toutefois, tous les ministères doivent être conscients de la perspective régionale qui éclaire le nouveau cadre de développement économique du gouvernement.

Notre approche consiste essentiellement à bâtir sur du solide. A l'heure actuelle, il faut compter surtout sur les secteurs qui, jusqu'à maintenant, étaient en quelque sorte des secteurs de disparité. Les prairies ont maintenant un potentiel de ressources pétrolières, gazières, houillères et agricoles, et autres qui leur a permis d'accéder à leur actuelle position de force économique. La région de l'Atlantique peut compter sur des possibilités accrues en matière de pêche, de pétrole, de gaz, de mines et d'électricité, potentiel qui pourrait entraîner des changements semblables, quoi que peut-être moins spectaculaires. A l'avenir, la disparité régionale pourrait ne plus être perçue autant comme un problème de régions pauvres que comme une question de secteurs problèmes à l'intérieur même des régions. Partant de là nous pourrions être amenés à orienter nos efforts en vue de surmonter les disparités régionales de ces petites zones où des problèmes particuliers se posent.

Monsieur le président, vous m'avez demandé d'aborder principalement la question de la coordination des politiques avec les provinces. Elle se fera de façons différentes:

1. La tenue de réunions avec les ministres responsables du développement économique a été proposée. Je prévois l'aboutissement éventuel de cette démarche et j'espère que pendant ces réunions. Nous pourrions nous attaquer aux grandes questions politiques.

2. Le programme de dépenses et les politiques sectorielles et structurelles qui émaneront du comité du cabinet



## [Text]

as guides to provinces and to industry as to the general directions of economic development policy.

3. In implementing specific programs, departments will continue to work in close consultation with the provinces.

This is vital because federal powers over the economy are very limited in some areas, such as in resource development and labour force development where the management responsibility lies with the provinces.

In addition, I hope that we can continue to develop strong consultation linkages with the private sector, both management and labour, so that we can develop policies that will meet their needs.

In conclusion, Mr. Chairman, I hope my brief comments give you some idea of both how the process works and what priorities are emerging. I may have exceeded my initial mandate, but I wanted to give you as clear a picture as I could of what I consider to be an effective and important linking of expenditure management to economic development policy. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Members of the committee will agree, I am sure, that the paper you have just given us is comprehensive and worthwhile and very much relates to the examination we are making.

Just before we proceed to questioning, honourable senators, may I advise you of the future hearings we have scheduled so far. On Tuesday, December 2, we are hoping to have the Minister of Finance before us, but that has not been finally settled yet. If he does appear, I hope it will be some time Tuesday afternoon, but I will inform you of the time later. On Thursday, December 4, we will have Premier Hatfield of New Brunswick with us at 9.30 a.m. on December 9, which is the following week, Mr. Bob Blair will appear. You will recall that he was here with Mr. Daniel, but did not feel at that time that he had sufficient opportunity to present some of his unique views on regional development. That is why he is returning on December 9.

**Senator Godfrey:** Senator Olson stole him away from us.

**The Chairman:** That is right. At 9.30 a.m. on December 11 we will have the Economic Council of Canada. As soon as we hear from the Department of Finance, there will be a schedule going out to members of the committee.

This morning the lead questioner is Senator Balfour.

**Senator Godfrey:** Just before Senator Balfour asks his questions, I wonder if I could ask the minister to define two terms. What is meant by "microelectronics", and what is meant by "biological engineering"?

**Hon. Mr. Olson:** I shall call upon Mr. Fergus Chambers to answer that question.

**Mr. Fergus Chambers, Deputy Secretary, Policy Formulation, Ministry of State for Economic Development:** "Micro-

## [Traduction]

serviront de guides aux provinces et à l'industrie quant aux orientations générales de la politique de développement économique.

3. Pour mettre en œuvre des programmes précis, les ministères continueront de collaborer étroitement avec les provinces.

Cette collaboration est vitale car les pouvoirs fédéraux sur l'économie sont très limités dans certains domaines, comme la mise en valeur des ressources et le perfectionnement de la main-d'œuvre dont la gestion relève des provinces.

De plus, j'espère que nous pourrions continuer d'intensifier nos rapports de consultation avec le secteur privé, tant avec le patronat que la main-d'œuvre, afin de pouvoir mettre au point des politiques qui répondront à leurs besoins.

En conclusion, monsieur le président, j'espère que mon bref exposé a su vous éclairer sur ce processus et les priorités qui commencent à s'en dégager. Si j'ai outrepassé mon mandat initial, c'est que je voulais vous exposer aussi clairement que possible ce qui m'apparaît comme un lien efficace et important entre la gestion des dépenses et la politique de développement économique. Je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur le ministre. Les membres du Comité conviendront, j'en suis sûr, que le document que vous venez de nous exposer est à la fois complet et très intéressant et qu'il a directement trait à l'étude que nous menons.

Avant d'entamer la période des questions, messieurs les sénateurs, je me permets de vous faire part des auditions que nous avons prévues jusqu'à maintenant. Le mardi 2 décembre, nous comptons recevoir le ministre des Finances, mais nous n'en avons pas encore eu confirmation. S'il comparait, j'espère que ce sera dans l'après-midi de mardi, mais je vous en ferai part plus tard. Le jeudi 4 décembre, nous recevrons M. Hatfield, premier ministre du Nouveau-Brunswick, à 9 h 30. A 13 h 30 le 9 décembre, c'est-à-dire la semaine d'après, M. Bob Blair comparaitra. Vous vous souviendrez qu'il est déjà venu avec M. Daniel et qu'il avait alors estimé ne pas avoir suffisamment de temps pour faire valoir son point de vue particulier sur le développement régional. C'est pourquoi il revient le 9 décembre.

**Le sénateur Godfrey:** Le sénateur Olson nous l'a enlevé.

**Le président:** C'est juste. A 9 h 30, le 11 décembre, nous recevrons le Conseil économique du Canada. Dès que nous aurons des nouvelles du ministère des Finances, un calendrier sera préparé à l'intention des membres du Comité.

Ce matin, le sénateur Balfour entame la période des questions.

**Le sénateur Godfrey:** Avant que le sénateur Balfour ne prenne la parole, je demande au ministre de définir deux termes. Qu'entend-on par «microélectronique» et «génie biologique»?

**L'honorable M. Olson:** Je demanderai à M. Fergus Chambers de répondre.

**M. Fergus Chambers, sous-secrétaire, élaboration de la politique, département d'état au développement économique:**



[Text]

electronics" is simply a term used to refer to that whole range of industries and products which are built around a small micro chip. The micro chip is used and its capacities and potential are exploited. Obviously, that is one of the great growth industries or growth areas for the future. That is all the term refers to.

"Bio-engineering" refers also to an even newer area which is also growing rapidly—that is, the development of engineering genes and the biologicals themselves to develop microbes and various small animals, which I do not understand, to do very specific jobs. In other words, they think that they can actually engineer microbes to create various kinds of products, usually chemical products, but not necessarily chemical products. They are created to do certain jobs. For example, they may be able to develop microbes which can actually leech metals out of very poor ores. They go on working and gnawing away at very little cost.

The other area is the low-cost production of drugs and chemicals. In that particular case, I am thinking of synthetic insulin and many other rare and costly drugs which it is now possible to manufacture if they design a microbe deliberately to produce them. That is a rapidly growing industry also.

You may have seen reference to a United States company which has not yet produced and will not produce anything for 10 years, but that put its shares on the market the other day at \$10, and they went up to \$80.

**Senator Leblanc:** The same day?

**Mr. Chambers:** Yes, the same day.

**The Chairman:** Senator Balfour?

**Senator Balfour:** Thank you, Mr. Chairman. Senator Godfrey has really opened up the area I wanted to pursue—that is, microelectronics. I am intrigued by the area of microelectronics, and have heard something of them on the street. I wonder if the minister or his officials could more specifically quantify the implications of this development. For example, I have heard that one of Motorola's plant's output will exceed the combined output of all its Canadian plants within a certain timeframe because of the electronic chip. Could you be more specific in terms of identifying the implications of this new development for the Canadian economy?

**Hon. Mr. Olson:** Mr. Chairman, I shall ask Mr. Osbaldeston and Mr. Chambers to expand on this. We have referred to this because of the potential of changes that are going about as a result of this microelectronic development, which is almost mind-boggling. It is not something a way off in the future or some dream; it is with us and it is changing many aspects of our total economic thrusts and development, and we felt compelled to draw this to your attention.

Regarding the communications industries, for example, with microelectronics, these glass fibres, and that sort of thing, this is going to revolutionize the industry. The technology is

[Traduction]

Le terme «microélectronique» recouvre tout un ensemble d'industries et de produits élaborés à partir d'une micro-plaquette, la micro-plaquette est l'élément utilisé, et l'on exploite ses capacités et son potentiel. C'est de toute évidence une industrie les plus prometteuses à l'avenir. Voilà ce dont il s'agit.

Le génie biologique fait référence à un domaine encore plus nouveau qui progresse très rapidement, c'est-à-dire l'élaboration de gènes d'ingénieurs et d'éléments biologiques en mesure de produire des microbes et diverses petites bêtes, auxquels je n'entends rien, pour les affecter à des fonctions très précises. Autrement dit, il semble actuellement possible de programmer des microbes aptes à créer divers types de produits, des produits chimiques, le plus souvent, mais pas nécessairement. Ils sont créés pour effectuer certains travaux. Par exemple, il est possible de mettre au point des microbes qui peuvent littéralement extraire des métaux de minerais extrêmement pauvres. Ils les rongent et l'extraction ne coûte presque rien.

L'autre domaine est celui de la production à peu de frais de médicaments et de produits chimiques. Dans ce dernier cas, je pense surtout à l'insuline de synthèse et à de nombreux autres médicaments rares et coûteux qu'il est maintenant possible de manufacturer grâce à la conception d'un microbe expressément destiné à leur production. C'est aussi une industrie en pleine expansion.

Vous avez peut-être entendu parler de cette industrie américaine qui, sans avoir encore rien produit et qui ne produira sans doute rien pendant encore dix ans, a, l'autre jour, offert ses actions sur le marché à \$10. Elles en ont maintenant atteint \$80.

**Le sénateur Leblanc:** En un jour?

**M. Chambers:** En un jour.

**Le président:** Monsieur le sénateur Balfour?

**Le sénateur Balfour:** Je vous remercie, monsieur le président. Le sénateur Godfrey a vraiment lancé le débat, et j'entend poursuivre sur le sujet de la microélectronique. Ce domaine m'intrigue, j'en ai un peu entendu parler. Je me demande si le ministre ou ses représentants pourraient quantifier de façon plus précise les répercussions de ce progrès technique. Par exemple, j'ai entendu dire que pour une période donnée, la production de l'une des usines de Motorola excédera la production combinée de toutes les usines canadiennes de cette entreprise grâce à la production de la micro-plaquette électronique. Pourriez-vous préciser et nous parler des répercussions de ce nouvel élément sur l'économie canadienne?

**L'honorable M. Olson:** Monsieur le président, j'invite MM. Osbaldeston et Chambers à répondre à cette question. Nous avons parlé de ce domaine en raison des changements qui pourraient résulter de la découverte de la microélectronique qui défie l'imagination. Il ne s'agit ni de science-fiction ni de rêve; ce processus est déjà en cours et révolutionne de nombreux aspects de notre économie, et nous estimons qu'il est de notre devoir d'attirer votre attention là-dessus.

En ce qui concerne les industries du secteur des communications par exemple, les fibres de verre et autres éléments semblables vont y opérer une véritable révolution. La technolo-



[Text]

already known. It will revolutionize the economic activity that may take place in that industry. Therefore, if we do not try to keep abreast of this and try to keep ahead of it, we are going to be left behind.

I say that as a general statement. Perhaps Gordon would like to expand on that and tell you where we see this movement of massive and significant changes taking place in the whole structure of our economic policy with respect to transportation, communications and many other areas.

**Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary of the Ministry of State for Economic Development:** If I may, Mr. Chairman. The minister has outlined the basic situation, but I am troubled by your question only in the sense of quantification. There may be some indicators that one could derive from the number of chips utilized. Perhaps that could help us out.

In thinking of the chip revolution, I would recommend that your committee see a film entitled, *The Chips Are Down*, produced by the British Broadcasting Corporation. That is a remarkable and worthwhile film, and, as I say, I recommend it to the members of your committee.

The reason that comes to my mind is the all persuasive nature, as mentioned by the minister, which is brought forth with incredible force in that particular film.

There are three ways to look at this microelectronic revolution in industrial adjustment terms. I may be using layman's terms, and I hope you will forgive me for doing that.

**Senator Godfrey:** Did you say you are going to use layman's terms?

**Mr. Osbaldeston:** Yes.

**Senator Godfrey:** Then you do not have to ask for our forgiveness. It is those people who come here using their own private lingo who we—

**Mr. Osbaldeston:** I will give you my translation of what I have heard them say. That might be a better way of putting it.

There is the basic chip, which is the all-purpose chip, which has a basic function and can be used in a wide variety of products. I understand that in the Silicon Valley of the United States, those chips are made on high production runs and are very inexpensive and tend to be difficult to compete with. The production of the chip is incredibly complex in terms of the purity of the atmosphere and the technique employed in producing it. So, you have to have an expensive plant, and even then you will find that the rate of success in producing even the basic chip is quite low; you get more rejects.

**Senator Robichaud:** What are the main ingredients?

**The Chairman:** Perhaps we should allow Mr. Osbaldeston to complete his answer and then question him later.

**Mr. Osbaldeston:** You may be in search of an expert on that question, but I will move on, if I may.

The second level of concern in that industry is what I would refer to as the *specialty chip*. This chip is produced for a

[Traduction]

gie est déjà connue et elle chambardera l'activité économique de cette industrie. Par conséquent, si nous n'essayons pas de nous tenir à jour, d'y voir clair, nous resterons à la traîne.

Ce que je viens de dire n'est qu'un énoncé général. Peut-être M. Gordon voudra-t-il reprendre la question et vous dire où devraient s'effectuer ces changements massifs qui toucheront la structure globale de notre politique économique en matière de transports, de communications et autres.

**M. G. F. Osbaldeston, secrétaire du ministre d'État au développement économique:** Monsieur le président, le ministre a exposé la situation de façon globale, et votre invitation à quantifier les données du problème me cause du souci. Peut-être peut-on déduire certains indices du nombre de micro-plaquettes utilisées. Peut-être cela pourrait-il nous aider.

Pour ce qui est de la révolution des micro-plaquettes, des puces, je recommande que votre comité voie le film intitulé *The Chips Are Down*, produit par la British Broadcasting Corporation. C'est un film remarquable que je vous recommande sincèrement.

Je pense principalement à l'impression d'envahissement, comme l'a mentionné le ministre, qui se dégage très clairement de ce film.

Il y a trois façons de voir cette révolution microélectronique par rapport à l'adaptation industrielle. Je m'exprime sans doute comme un profane et j'espère que vous m'en excuserez.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit que vous vous exprimez comme un profane?

**M. Osbaldeston:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'avez donc pas à vous en excuser. Ce sont plutôt ceux qui se présentent ici avec leur jargon que...

**M. Osbaldeston:** Je vous rapporte à ma façon ce que j'en ai entendu dire. Ce sera peut-être plus simple ainsi.

Il y a d'abord une micro-plaquette de base, la micro-plaquette à tout faire, qui a une fonction de base et peut être utilisée dans une grande variété de produits. Je crois savoir que, dans ce qu'on appelle aux États-Unis, la Silicon Valley, ces puces sont fabriquées en série; elles sont très bon marché et il est difficile de les concurrencer. La production d'une puce est extrêmement complexe parce qu'elle suppose une très grande pureté atmosphérique et que la technique employée dans sa production est très compliquée. Il faut donc une usine construite à grands frais, et même alors, le taux de rendement de la production est très faible, parce qu'il y a beaucoup de déchets.

**Le sénateur Robichaud:** Quels sont les principaux ingrédients?

**Le président:** Peut-être vaudrait-il mieux laisser M. Osbaldeston terminer et l'interroger ensuite.

**M. Osbaldeston:** Vous auriez sans doute besoin d'expert en la matière, mais je vais poursuivre, si vous le permettez.

Deuxième aspect, cette industrie s'occupe de ce que j'appellerais la puce spécialisée. Cette micro-plaquette est produite



## [Text]

specific purpose, a specific function, as opposed to the all-purpose chip. It has one applied application. Because the production run is smaller and the application is specific, one has an opportunity to participate, if I can describe it that way, more easily in that market. We find that in the Bell Canada labs in Kanata and in some other companies operating in this field. They are producing a specialty item.

The third aspect of the industry is, of course, the application of it. Once the basic chip is available—that is, once you have the capacity to produce the specific chip—you can apply it. I think everyone knows what happened to the Swiss watch industry when the chip was applied. It disappeared in a matter of years. It disappeared and the Swiss have been engaged in trying to get a piece of the upper part of the market still dependent upon the mechanical works, but basically watch production has swung from Switzerland to the Far East, and this was literally in a matter of years, or a year.

Having said that, we now get to the problem of quantification. It is incredibly difficult to put a fix on the number of chips produced or moving into the country to see its total impact. It is happening all around us and is happening everywhere all the time; it is happening with everything, from washing machines to F-18 fighters. So, as you are aware, the range is incredible.

While we must, for human and social terms, be concerned with the "pillowing down" with older industries, the real task is the upward adjustment. A lot of the upward adjustment will occur around the microelectronic revolution. For example, you see it in the automotive industry. The adjustment occurring in the automotive industry is to robots. The robots are totally dependent upon chip technology. Without that technology, the robot would not appear in those plants. In terms of taking advantage of opportunities, one of the basic tricks is going to be to determine the capacity of the technology and the area in which that capacity can be utilized. That is very much an innovative and imaginative process—to take an old product or an old manufacturing process and to bring to the old product or to that process an imaginative use of the chip.

That does not go to the question of qualification, which I do apologize for. We could perhaps get some numbers on chips which might give you some idea of the take-off of utilization of that particular technology.

Perhaps Mr. Chambers can speak more directly to the question.

**The Chairman:** Do I take it you are offering to provide some backup material?

**Mr. Osbaldeston:** I would be pleased to, Mr. Chairman, if it would be of assistance.

**The Chairman:** Is that the wish of honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Balfour:** I would also be interested in viewing the film that was alluded to.

**The Chairman:** Does your department have that film.

## [Traduction]

dans un but bien précis, pour exécuter une fonction bien précise, contrairement à la puce tout usage. Elle a une application pratique. Comme la série de production est modeste et l'application précise, il est plus facile de participer, si je peux m'exprimer ainsi, à ce marché. Les laboratoires de Bell Canada à Kanata et ceux de quelques autres sociétés œuvrant dans ce domaine. Elles produisent un élément spécialisé.

Le troisième aspect de cette industrie est évidemment la mise en application du produit. Une fois la puce de base mise au point, c'est-à-dire une fois acquise la capacité de production, il est possible d'y trouver des utilisations. Je pense que chacun sait ce qu'il est advenu de l'industrie horlogère suisse quand la puce a fait son apparition. Cette industrie a disparu en quelques années. Elle a disparu et la Suisse a essayé de retenir une partie du marché qui compte encore sur la mécanique, mais la production horlogère a essentiellement basculé de Suisse en Extrême Orient, et ce en l'espace de quelques années, voire d'une année.

Cela dit, nous en arrivons au problème de la quantification. Il est extrêmement difficile de préciser le nombre de puces produites ou en circulation dans le pays et d'évaluer les répercussions globales de son lancement sur le marché. Nous sommes envahis de toutes parts et constamment; il s'en trouve partout, depuis les lave-vaisselle jusqu'aux chasseurs F-18. Comme vous le voyez donc, l'éventail d'utilisation incroyables.

Bien que d'un point de vue humain et social, nous devons redouter l'étouffement des industries traditionnelles. La véritable mission qui nous attend est l'adaptation au progrès. Une grande adaptation doit faire suite à la révolution micro-électrique. Par exemple, on pourra le constater dans l'industrie de l'automobile qui ne court maintenant aux robots. Ces robots dépendent entièrement des micro-plaquettes. Sans cette technologie, le robot ne pourrait être mis à contribution dans ces usines. Pour profiter de toutes ces possibilités, il faut d'abord définir les capacités de cette technologie et le domaine dans lequel elles peuvent être utilisées. Il faut faire preuve d'une très grande imagination et d'esprit d'innovation pour rajeunir un produit ou un procédé de fabrication en y joignant, de façon astucieuse, les multiples possibilités de la puce.

Je ne réponds pas à la question de la quantification, et je m'en excuse. Nous pourrions néanmoins obtenir à ce sujet certaines données qui nous donneraient une idée des possibilités d'utilisation de cette technologie particulière.

Peut-être M. Chambers pourra-t-il répondre plus directement à cette question.

**Le président:** Dois-je comprendre que vous offrez de la documentation?

**M. Osbaldeston:** Je serais heureux de vous en fournir, monsieur le président, si cela peut vous aider.

**Le président:** Cela vous convient-il, messieurs les sénateurs?

**Des voix:** Certainement.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais aussi voir le film dont vous avez parlé.

**Le président:** Votre ministère l'a-t-il?



[Text]

**Mr. Osbaldeston:** The Department of Communications has a copy. I would be pleased to try to arrange for a copy to be sent to your clerk.

**The Chairman:** Would honourable senators like to see that film?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Balfour:** Anything as fundamental and significant as that which has been described would be of interest.

**The Chairman:** Very well. Mr. Chambers.

**Mr. Chambers:** Mr. Chairman, while we could quantify what has happened in chip production and output, I am not quite sure that that would be of much help to you in getting a feel for what is coming in the future. It is so all pervasive that it is almost impossible to say anything more than that it is going to be very substantial, as both the minister and Mr. Osbaldeston have said. We must not be left out of all of its application in industrial terms. That is one thing we have to make quite sure of. That is one issue.

The second issue—and this is something which bothers many people, particularly labour—relates to the net employment effect of this technology. On this issue, you can get both extremes: on the one hand, you have a lot of people who contend that it will destroy a lot of jobs and create a lot of unemployment; on the other hand, you get the view that it will create a lot of jobs. That is a matter of judgment. There is not much in the way of hard analysis that one can come up with on those issues. My own feeling is that it will probably create more jobs than it destroys, and it would do so over a period of not very many years. The problem, however—and the film illustrates this very well—is that the people who would be required to fill the jobs created would not necessarily be those who were put out of work. In other words, the robots would put out of work semi-skilled people who are used to handling hardware and putting things together, whereas the jobs created will essentially be programming-type jobs involving designing and application. For the most part, they would be engineering or technical jobs. They would be good jobs, high-value jobs, and they are the kinds of jobs that we ought to be going after and be quite happy to concentrate on. But it does pose a problem of adjustment.

**Senator Balfour:** I wonder if I might turn now to a different topic. The minister, in his opening statement, had this to say:

We must lessen our emphasis on subsidy and costly regulation. In a competitive world environment, with limited resources at our disposal, we must ensure the private sector has the resources to grow where they believe their competitive advantage lies.

We had before us some weeks ago Mr. De Bané, Minister of Regional Economic Expansion, who had this to say:

[Traduction]

**M. Osbaldeston:** Celui des Communications en a une copie. Je me ferai un plaisir de vous l'obtenir et de l'envoyer à votre greffier.

**Le président:** Est-ce que messieurs les sénateurs aimeraient voir ce film?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** Une chose aussi fondamentale et importante que celle que vous avez décrite doit être intéressante.

**Le président:** Très bien, monsieur Chambers.

**M. Chambers:** Monsieur le président, nous pourrions certainement fournir des chiffres sur la production des puces, mais je ne suis pas certain qu'ils vous seraient bien utiles pour vous aider à concevoir ce que l'avenir nous réserve. C'est un phénomène si envahissant que tout ce qu'on peut dire, c'est que ce sera un changement de taille, comme l'ont dit le ministre et M. Osbaldeston. Nous ne devons pas être exclus de toutes les possibilités d'application industrielle. Il nous faut nous en assurer. C'est bien l'un des problèmes.

La deuxième qui inquiète beaucoup de gens, notamment les travailleurs, a trait aux répercussions de cette technologie sur les possibilités d'emploi. À cet égard, il y a deux extrêmes à envisager: d'une part, bien des gens affirment que cette technologie détruira quantité d'emplois et engendrera beaucoup de chômage; d'autre part, certains considèrent qu'elle favorisera la création d'un grand nombre d'emplois. Tout dépend du point de vue qu'on adopte. Dans ce genre de questions, il est bien difficile de prétendre analyser les choses avec certitude. À mon avis, cette technologie créera plus d'emplois qu'elle n'en supprimera, et c'est une question de quelques années. Le problème qui subsiste toutefois, et le film le montre très bien, c'est que les gens à qui seront offerts les nouveaux emplois créés ne seront pas nécessairement ceux qui auront perdu leur poste. Autrement dit, les robots mettraient sur le pavé des ouvriers semi-spécialisés qui habituellement manipulent le matériel informatique et s'occupent d'assemblage, alors que les postes créés seraient essentiellement des postes de programmeurs faisant appel à des travaux de conception et de mise en application. Il s'agirait dans la plupart des cas de postes d'ingénieurs ou de postes à caractère technique. En somme de bons emplois, des emplois prestigieux, le type de postes qu'un candidat est heureux de décrocher et qui offre de grandes satisfactions. Mais cela pose un problème d'adaptation.

**Le sénateur Balfour:** Peut-être puis-je me permettre de passer à un autre sujet. Le ministre, dans sa déclaration préliminaire, a déclaré:

Il faut compter de moins en moins sur des subventions et des règlements coûteux. Dans un climat de concurrence mondiale, où nous ne disposons que de ressources limitées, nous devons nous assurer que le secteur privé a les moyens nécessaires pour arriver à s'imposer là où il pense détenir un avantage concurrentiel.

Il y a quelques semaines, nous avons reçu le ministre de l'Expansion économique régionale, M. De Bané, qui a déclaré:



## [Text]

The multiple opportunities and the constraints to development facing the regions of Canada indicate that development strategies must be regionally sensitive; that the specific objectives of one region may not be equally shared by another; that instruments of policy which are applicable in one region may not be useful in another; and that the initiatives which bear fruit in, say, the Atlantic and Gaspé, may be inappropriate in the west and vice versa. These considerations suggest that a development strategy which is insensitive to regional issues is unacceptable. Further, government objectives need to be clearly stated on a regional basis, and a wide range of flexible development instruments brought into use.

It is fairly obvious that there could be a conflict between the Minister of Regional Economic Expansion and the Minister of State for Economic Development. I would be interested in obtaining Senator Olson's views with respect to what appear to be incompatible objectives and how he visualizes the apparent conflict being resolved.

**Hon. Mr. Olson:** Perhaps I can begin to try to answer that question by acknowledging at the outset that we think there are going to be some tensions develop in respect of how this adjustment takes place and the development of economic policies that may be appropriate for one region and not another.

When I speak in terms of limited resources, I am not speaking in terms of natural resources, because while they may be limited they are certainly a whole lot more abundant in this country, on a per capita basis, than any place else. Our concern is with human resources and the kinds of skills that we will need for the type of development we see coming along.

I do not know that I can give you any precise answers to the variation in economic development policies applicable to one region vis-à-vis another.

It seems to me we will have to make some adjustments in various regions in terms of how we look at strengths, for example, and that will partly be placed upon the location of certain types of natural resources that ought to be developed. I want to acknowledge that we are going to get into great difficulty in making the choices as to where certain types of development should be located, especially in those cases where the technology has advanced to the point where a whole lot of the thrust could be equally applicable in any number of regions, and the field of microelectronics is one such area. There is no reason why development in that area would have to be in one region or another. It would not be geographically more advantageous to locate it one place or another, except for the human element and the social problems that may flow therefrom.

That is a fairly generalized answer. We do not have policies at the moment that can be generally applied to the movement of skills and people to where they are needed.

## [Traduction]

Les multiples possibilités et exigences auxquelles les régions du Canada se trouvent confrontées en matière de développement montrent bien que les stratégies suivies en ce domaine doivent tenir compte des besoins des régions; que les objectifs précis d'une région ne sont peut-être pas aussi importants pour une autre; que les moyens qui peuvent être utilisés dans une région sont peut-être inutiles dans une autre; que les initiatives qui se révèlent rentables, dans les Maritimes et la Gaspésie par exemple, peuvent être peine perdue dans l'Ouest et vice versa. Tout cela pour dire qu'une stratégie du développement qui ne tiendrait pas compte des problèmes régionaux serait vouée à l'échec. En outre, les objectifs gouvernementaux doivent être clairement définis à l'échelle régionale et tout une série de moyens de développement adaptables doit être utilisée.

Il est bien clair qu'il y a un risque de conflit entre le Ministre de l'Expansion économique régionale et le Ministre d'État au développement économique. J'aimerais avoir l'avis du sénateur Olson sur ce qui paraît être des objectifs incompatibles et sur la façon dont la question devrait, selon lui, être réglée.

**L'honorable M. Olson:** Je peux commencer par vous dire, dès le départ, que selon nous, il y aura certaines tensions quant à la manière dont le rajustement sera opéré et à l'élaboration de mesures économiques pouvant être adaptées à une région mais ne pas satisfaire aux besoins d'une autre.

Lorsque je parle de ressources limitées, je ne songe pas aux ressources naturelles car, bien qu'elles puissent être limitées, elles sont certainement beaucoup plus abondantes au Canada, par tête d'habitant, qu'elles ne le sont nulle part ailleurs. Notre préoccupation concerne les ressources humaines et le type de compétence requises pour genre de développement que nous prévoyons.

Je ne pense pas pouvoir vous donner de réponse précise quant aux différents programmes d'expansion économique applicables selon les régions.

Il me semble que nous devons effectuer des rajustements dans différentes régions, par exemple quant à la manière d'en analyser les points forts, travail qui sera en partie fonction de l'emplacement de certains types de ressources naturelles à exploiter. Nous allons certainement nous heurter à des difficultés au moment de choisir l'emplacement de certains types de développement, notamment dans les cas où la technologie aura progressé à un point tel qu'une grande partie de l'expansion pourrait se faire en plus d'une région; la micro-électronique en est un exemple: Il n'y a aucune raison pour que les progrès dans ce domaine se fassent dans une région plutôt que dans une autre. Il ne serait pas plus avantageux, géographiquement, d'implanter ce secteur à un endroit plutôt qu'à un autre sauf peut-être pour ce qui est de l'élément humain et des problèmes sociaux qui pourraient découler de ce développement.

C'est une réponse générale, mais nous n'avons pas, pour le moment, de politique qui puisse s'appliquer à l'acheminement de techniciens et de main-d'œuvre là où ils sont requis.



[Text]

We will have to make increasingly harder choices when we get down to policies specifics than what Mr. De Bané has said. We will have to look at those regions that will have some advantage with respect to those choices. I do not want to minimize the difficulties that we will face in trying to formulate development that will be more specific and therefore have a better chance of success.

The other point I want to make relates to regulations and the creation or enhancement of the atmosphere for private investment. In my view—and this is a view that has been expressed by the First Ministers at a number of meetings which have been held—is that some of the regulations that have been put in place have grown to the point where we are now seriously addressing ourselves to reducing this load. Some of them, in our view, are antiquated and add a cost dimension that can be removed substantially, thereby making the investment climate more attractive to private investment.

Mr. Chairman, may I at this stage indicate that in about 20 minutes I should go to a cabinet meeting for a while? If I can get back I shall do so, but I need to be there for about half an hour.

**The Chairman:** That was the understanding. I wonder if, in the light of that, we could continue to concentrate on the minister at this stage.

**Senator Balfour:** I have one final question, then.

I understand, Mr. Minister, that your department has recently completed, or is nearing completion of, a review of the Canadian economic outlook on a sector-by-sector basis. Is my information correct, and, if so, will that report be published and made available?

**Hon. Mr. Olson:** I am sorry I cannot answer that. Mr. Osbaldeston might be able to deal with it.

**Mr. Osbaldeston:** I believe, senator, you are referring to the medium term outlook which is really under the purview of the Department of Finance.

The activity within the senator's department is really concentrated on what we might call the disaggregation of the medium term track—in other words, Finance sets out five-year projections, and this appears in the budget, as to how they see the economy going. We have been concentrating, with our colleague department, because they have the disaggregated information, if I may put it that way, in trying to ensure the so-called macro-outlook of the medium term track. There is a very close and coherent relationship between what we say about the generality of the Canadian economy and what is actually happening in the automotive industry, textiles, shipbuilding, et cetera. That, senator, is a sort of on-going activity and does not give rise to a report at one point in time. It would be a snapshot of an on-going piece of work. And we feed back in, if I may conclude this idea, in disaggregating, and that, in turn becomes a contribution to the development of the next medium term back of the Department of Finance.

[Traduction]

Nous aurons des choix de plus en plus difficiles à faire lorsque nous en viendrons à des politiques particulières, comme l'a dit M. de Bané. En effet, il nous faudra songer aux régions qui offrent certains avantages par rapport à ces choix. Je ne cherche pas à minimiser les difficultés que nous rencontrerons lorsque nous essayerons de formuler des politiques de développement plus spécifiques et, par conséquent, plus susceptibles de réussir.

L'autre point que je veux soulever touche à la réglementation et la création d'un climat propice aux investisseurs du secteur privé. Selon moi—et c'est l'opinion qu'ont également exprimée les premiers ministres lors des dernières réunions—certaines des réglementations adoptées ont tellement pris de volume, que l'on songe sérieusement à les réduire. De toutes manières, certaines d'entre elles sont démodées et ne font qu'entraîner des frais que l'on pourrait réduire de manière importante, créant ainsi une atmosphère plus propice aux investissements du secteur privé.

Monsieur le président, puis-je en profiter pour vous dire que dans une vingtaine de minutes, je devrais m'absenter pour aller assister à une réunion du Cabinet: Si je peux revenir, je le ferais, mais il faut que je reste au moins une demi-heure.

**Le président:** Cela était entendu. Je me demande si, compte tenu de votre départ nous pourrions pour le moment continuer à nous concentrer sur vous.

**Le sénateur Balfour:** Dans ce cas j'ai une dernière question.

Je crois comprendre, monsieur le ministre, que votre ministère vient de terminer, ou est en train de terminer, une étude sectorielle de la situation économique du Canada. Mes renseignements sont-ils exacts et, dans l'affirmative, le rapport serait-il publié?

**L'honorable M. Olson:** Je suis désolé de ne pouvoir vous répondre, mais M. Osbaldeston pourrait peut-être le faire.

**M. Osbaldeston:** J'imagine, sénateur, que vous parlez de la conjoncture à moyen terme qui dépend en fait du ministère des Finances.

Les activités du ministère du Sénateur se concentrent en fait sur ce qu'on pourrait appeler la «ventilation» du parcours à suivre à moyen terme: en d'autres termes, le ministère des Finances établit des prévisions quinquennales, figurant au budget, sur sa façon de voir évoluer l'économie du Canada. Nous nous sommes efforcés de concert avec le ministère de notre collègue, étant donné qu'il avait la «ventilation», si je peux l'appeler ainsi—d'assurer la macro-vision du parcours à suivre à moyen terme. Il existe un rapport très étroit et très cohérent entre ce que nous disons sur l'ensemble de l'économie canadienne et ce qui se produit en fait dans, par exemple, l'industrie automobile, l'industrie du textile, de la construction de navires etc. Il s'agit en fait, sénateur, d'un type d'activité permanente qui ne saurait faire l'objet d'un rapport à un moment donné. Ce serait un aperçu instantané d'un processus permanent. Et nous y incluons régulièrement des renseignements en vertu de cette ventilation, qui à son tour, contribue à l'élaboration du prochain «parcours» à moyen terme du ministère des Finances.



[Text]

**Senator Balfour:** So it does not take the form of a report?

**Mr. Osbaldeston:** No, it does not take the form of a report.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I have to leave in four or five minutes to go to another committee meeting, so I wonder if I might address a question to the witness before leaving?

**The Chairman:** Certainly.

**Senator Godfrey:** I was in Vancouver ten days ago and had lunch with a number of professional engineers. I heard from them, as I heard again at a luncheon meeting in Ottawa several days later, that one of the main problems, as far as the development of energy is concerned, is the lack of skills, and this applies not just to labour but to engineers themselves. For example, they say that in British Columbia they have only been turning out half the number of engineers they need, and they have had to import them from other provinces. It takes quite a while to produce an engineer. Is this considered a major problem by the government as far as our immediate future and the developing of energy and other things is concerned? If so, what, if anything, can be done about it?

**Hon. Mr. Olson:** It is a major concern of the government, and the Department of Employment has done a number of assessments—I would not call them studies, but assessments—of what may be needed, particularly when referring to energy projects. I do not know if I can remember the numbers, for example, but they are talking in terms of skills and it covers quite a spectrum. It involves high skills, maybe not all at the top end where you get into engineering, but even under that level there is a requirement of perhaps 18,000 or more per year in Alberta and British Columbia alone. We quite frankly believe that some major adjustments have to be made, and soon, or we are not going to be able to supply that requirement. There are some proposals now being discussed on an urgent basis to try to adjust. For example, the federal government does spend something like \$800 million a year on training or re-training in some of these areas. While that is a massive amount of money, you have to add to it what the provinces are spending and we are not getting the results we want to meet the need. So it is a very high priority. We get into the details of what is being proposed, and one of them is a higher emphasis on apprenticeship or on-the-job training, if you want to call it that, because we really do not think we can make the adjustments in the institutional kind of training, or the emphasis on institutional training to meet that need. So it is a very high priority.

When I speak of limited resources, that is one we are specifically referring to. So far as our needs are concerned in gas, oil, pipelines, processing plants, coal and so on, before long that is going to be a limiting factor. In fact, it is with us right now, even if at this stage it could not be described as being critical.

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** Il ne s'agit donc pas d'une sorte de rapport?

**M. Osbaldeston:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, je dois m'absenter dans cinq minutes pour aller à une autre séance de comité et je voudrais savoir si, avant de partir, je peux poser une question au témoin?

**Le président:** Bien sûr.

**Le sénateur Godfrey:** Je me trouvais il y a une dizaine de jours à Vancouver, où j'ai déjeuné avec un certain nombre d'ingénieurs. Ils m'ont dit—et je l'ai également entendu dire à un déjeuner-causerie à Ottawa plusieurs jours après—que l'un des principaux problèmes en ce qui concerne le développement de l'énergie, c'est le manque de qualifications tant de la main-d'œuvre en général, que des ingénieurs eux-mêmes. Par exemple, il paraît que la Colombie-Britannique n'a produit que la moitié des ingénieurs dont elle a besoin et qu'elle a donc dû en importer d'autres provinces. Cela prend des années pour produire un ingénieur. Cette question est-elle considérée comme un problème majeur par le Gouvernement, en ce qui concerne notre avenir immédiat et le développement énergétique? Dans l'affirmative, que peut-on y faire?

**L'honorable M. Olson:** C'est une grande source d'inquiétude pour le gouvernement et le ministère de l'Emploi a effectué une série d'évaluation des qualifications requises, particulièrement dans le domaine des projets énergétiques. Je ne suis pas sûr de pouvoir me rappeler des chiffres, mais ils ont trait aux qualifications qui couvrent toute une gamme: depuis les techniciens hautement spécialisés, sans aller dans chaque cas, jusqu'à l'ingénieur, mais même là la demande est d'environ 18,000 personnes par an en Alberta et en Colombie-Britannique à elles seules. Nous estimons donc qu'il faudra au plus vite procéder à des rajustements majeurs, sinon nous serons incapables de faire face à la demande. Certaines propositions sont déjà en train d'être débattues, à cet effet. Par exemple, le gouvernement fédéral dépense environ \$800 millions par an en formation et en recyclage de main-d'œuvre dans certains de ces domaines. Bien que cela représente un gros chiffre, il faut y ajouter les dépenses des provinces en la matière et pourtant nous n'obtenons pas les résultats souhaités pour faire face à la demande. Il faut donc accorder à ce domaine une haute priorité. Passons maintenant au détail des propositions: il s'agit, entre autres, de mettre davantage l'accent sur l'apprentissage et sur la formation sur le tas, étant donné que nous ne pouvons ajuster la formation scolaire elle-même, ni même mettre l'emphase dessus pour faire face à la demande.

Lorsque je parle de ressources limitées, je songe tout particulièrement à ce domaine. Pour ce qui est de nos besoins en gaz, en pétrole, en pipe-line, en usine de transformation en charbon etc., cela ne prendra pas de temps avant que cela devienne un facteur de limitation. En fait, nous y sommes déjà, même si, pour le moment, nous n'en sommes pas encore arrivés au stade critique.



[Text]

We also believe, from our assessment, that the percentage of that need that has previously been filled by immigration is no longer available to us.

**The Chairman:** You were saying that the opportunity for regionalization increases when the development is highly technological.

At one time I had a study done to determine whether or not under the Auto Pact it would be possible to have car assembly plants in parts of Canada other than the central provinces, given that the flow of trade under the Auto Pact is more north-south than east-west. I was informed that it was not possible, for example, to put a plant in Vancouver, because there was no infrastructure there: there were no rubber plants; there were no glass plants; there were no upholstery plants. Therefore, even though under the Auto Pact the trade was largely regional—say, from British Columbia to the west coast of the United States, and from the west coast of the United States to British Columbia—because there was no infrastructure in British Columbia it really was not possible to do this. I do not know if in that examination I was misled, but is that a constraint that we are going to run into when we try to regionalize technological development?

**Hon. Mr. Olson:** I must say I am not familiar with that study, but I suppose it has some constraint attached to it unless we move into the next phase of fabrication in the microtechnology that is building up. It was explained about how we are going to have to adjust these assembly lines if and when that happens.

We think it is going to happen, and it is moving faster than most of us would like to believe. Perhaps some of those constraints would then diminish.

**The Chairman:** By virtue of the technological aspect of the process?

**Hon. Mr. Olson:** By virtue of automation based on micro-electronics that we just have not experienced previously. If and when that happens, I do not think those constraints about being adjacent to where there is a pool of all the other skills that you are talking about is going to be as important in the future as it has been in the past. It is a very rapidly moving development that is going to change all kinds of views carried over from the past of where assembly lines can be put in place.

**Senator Leblanc:** Coming back to Senator Godfrey's intervention regarding engineers, there is also a scarcity of accounts throughout the country.

Education comes under provincial jurisdiction. Therefore, the provinces should put more emphasis on methods of educating their populations so that the students are oriented towards those professions in which there is a scarcity now and will be in the future. As I have indicated, we need 10,000 accountants now and 8,000 engineers.

Certainly, the potential is there, because children are going to school, and it seems to me that it would be just a matter of the provinces taking into account the necessities of the entire

[Traduction]

Nous constatons également, par notre évaluation, que nous ne pourrions plus bénéficier à l'avenir du même nombre d'immigrants, pour répondre à la demande.

**Le président:** Vous disiez que les possibilités de régionalisation augmentent, en fonction du développement technologique.

A un moment donné, j'ai fait faire une étude pour savoir si, en vertu de l'Accord canado-américain de l'automobile, il serait possible d'avoir des usines de montage dans des régions du Canada situées ailleurs qu'au centre, étant donné que le circuit commercial, dans le cadre du pacte en question, se fait davantage du Nord au Sud, que d'Est en Ouest. On m'a dit qu'il n'était pas possible, par exemple, d'installer une usine de montage à Vancouver, étant donné qu'il n'y avait pas d'infrastructure à cet endroit—pas de fabrique de caoutchouc, pas de fabrique de verre, pas de fabrique de sièges. Par conséquent, même si, en vertu du Pacte automobile, le commerce était dans une large mesure régional—disons, de la Colombie-Britannique à la côte ouest des États-Unis et l'inverse—it n'était vraiment pas possible de le faire parce qu'il n'y avait pas d'infrastructure en Colombie-Britannique. Je ne sais pas si j'ai été induit en erreur par cette étude, mais est-ce là le genre de contraintes auxquelles nous nous heurterons, lorsque nous essaierons de régionaliser le développement technologique?

**L'honorable M. Olson:** Je dois avouer que je ne connais pas cette étude, mais j'imagine qu'elle appelle certaines contraintes, à moins de passer à la phase suivante de fabrication en micro-technologie. On a expliqué comment nous serons obligés de rajuster les chaînes de montage, si toutefois cela se produit.

Je pense que cela se produira et plus vite qu'on ne le pense. Certaines des contraintes diminueront peut-être à ce moment-là.

**Le président:** Grâce à l'aspect technologique du processus?

**L'honorable M. Olson:** Grâce à l'automatisation fondée sur la micro-électronique qui est nouvelle pour nous. Si cela se produit, je ne pense pas que les contraintes, visant à avoir au même endroit l'infrastructure et la main-d'œuvre requises, revêtent à l'avenir autant d'importance que par le passé. Il s'agit d'un développement très rapide qui va bouleverser toutes les pratiques adoptées dans le passé pour ce qui est de l'endroit où installer la chaîne de montage.

**Le sénateur Leblanc:** Pour en revenir à l'intervention du sénateur Godfrey concernant les ingénieurs, je dois dire qu'il y a également pénurie de comptables agréés dans le pays.

L'enseignement scolaire est de ressort provincial. Par conséquent, les provinces devraient mettre davantage l'accent sur les méthodes d'instruction de leur population, afin que les élèves soient orientés vers les professions dans lesquelles il y a, ou y aura, pénurie. Comme je l'ai indiqué, nous avons à l'heure actuelle besoin de 10,000 comptables agréés et 8,000 ingénieurs.

Or, de toute évidence, les possibilités sont là, puisque les enfants vont à l'école. Il suffit tout simplement que les provinces tiennent compte des nécessités de l'économie du pays dan



[Text]

economy of the country when they are planning their education programs and institutions.

Federally, we can do something, I suppose. We can give them incentives, as we do in business training. After all, \$800 million is quite a large amount of money, but we cannot do it all by ourselves.

Would you care to comment on that?

**Hon. Mr. Olson:** When you say we cannot do it all by ourselves, you mean that the federal government cannot do it?

**Senator Leblanc:** Yes. If you give incentives to people to enter those professions which are now badly needed in our country, that might be interference with the education systems of the provinces. So there may be a problem for the country there.

**Hon. Mr. Olson:** In response to your comments, Senator Leblanc, I agree that these adjustments ought to be made soon. Yes, there is, a jurisdiction problem, obviously. For example, some of the skills required for certain categories are so great that they really cannot come from any one province or even from any one region: they come from all over the country. Sometimes they are trained in the maritime provinces, or in Quebec, or in the other provinces, and yet the greatest opportunity for those skills may be in other parts of the country. There is no question about that. The provinces are equally concerned about this problem. I suppose they look at their own requirements in terms of economic development, and they simply may not fit for the whole country.

I agree that some further co-ordination ought to be done, but that leads us to the next question: How will we do it, as a federal government? I suppose it will have to be mostly by persuasion, because the provinces do, in fact, exercise, both constitutionally and practically, their own priorities with respect to where they will place the emphasis on the skills they turn out.

**The Chairman:** I understood you to say that we could no longer depend on immigration to meet our skill shortages. Did I hear you correctly?

**Hon. Mr. Olson:** Yes.

**The Chairman:** Would you enlarge on why that is so?

**Hon. Mr. Olson:** For one thing, I am advised that the kind of skills that are required, and that will be required, in a number of at least medium technological disciplines, are simply no longer available in the number we have been getting in the past. Moreover, there is also a constraint attached to a fairly high level of immigration when at the same time there is an unacceptably high level of unemployment in Canada.

Both of those factors are working in the direction of restricting the number of immigrants we can bring in to meet those needs, especially in some of the megaprojects that are envisaged for the energy sector in western Canada. That is the most immediate problem.

[Traduction]

son ensemble, lorsqu'elles planifient leurs programmes d'enseignement et leurs institutions.

Sur le plan fédéral, je suppose que nous pouvons également faire quelque chose: nous pouvons notamment offrir des stimulants aux provinces, comme nous le faisons pour ce qui est de la formation commerciale. Après tout, \$800 millions, c'est un gros montant, mais nous ne pouvons être les seuls responsables.

Pourriez-vous apporter vos commentaires là-dessus?

**L'honorable M. Olson:** Lorsque vous dites que nous ne pouvons pas être les seuls à le faire, vous voulez dire que le gouvernement fédéral en est incapable?

**Le sénateur Leblanc:** Oui. Si vous accordez des stimulants à une certaine personne pour qu'elle se lance dans les professions dont le pays a le plus besoin, cela pourrait constituer une ingérence dans les système d'éducation des provinces ce qui peut causer des problèmes pour le pays.

**L'honorable M. Olson:** Pour répondre à vos commentaires, sénateur Leblanc, je conviens que l'on devrait procéder à ces rajustements au plus tôt. En effet, j'admets qu'il y a un problème de compétence. Par exemple, le nombre de techniciens spécialisés requis pour certaines catégories de travaux est tellement élevé, qu'ils ne peuvent provenir d'une seule province, voir d'une seule région, mais bien de tous les coins du pays. Parfois, ils reçoivent une formation dans les Maritimes, au Québec ou dans d'autres provinces, mais peuvent avoir de meilleurs débouchés ailleurs, c'est évident. Les provinces sont tout aussi inquiètes à propos de ce problème. J'imagine qu'elles songent à leurs propres besoins sur le plan développement économique, besoins qui ne correspondent pas forcément à ceux du pays en général.

Je conviens qu'il devrait y avoir davantage de coordination à l'échelon national, mais cela nous mène à la question suivante: «Comment procéderons-nous, en tant que gouvernement fédéral? Je pense que nous devrions principalement user de persuasion, étant donné que les provinces respectent théoriquement et pratiquement leurs propres priorités pour ce qui est des domaines où il s'agit de mettre l'emphase sur le plan de la formation de leurs techniciens.

**Le président:** Vous avez dit que nous ne pouvions plus compter sur l'immigration pour faire face à notre pénurie de techniciens, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Olson:** C'est exact.

**Le président:** Pourriez-vous développer ce point?

**L'honorable M. Olson:** D'une part, on m'avise que nous n'obtiendrons plus le même nombre de techniciens—dont nous avons, ou aurons besoin dans un certain nombre de disciplines semi-technologiques—que dans le passé. En outre, il existe des restrictions en matière d'immigration, à cause de notre taux de chômage qui est inacceptable.

Ces facteurs contribuent tous deux à réduire le nombre d'immigrants que nous pouvons faire venir pour faire face à la demande notamment en ce qui concerne certains mégaprojets du secteur énergétique de l'Ouest canadien: C'est le problème le plus immédiat.



## [Text]

**The Chairman:** That is interesting, because the natural rate of unemployment appears to have been increasing over the last few years in Canada. In economic terms it may be between 6 and 8 per cent, whereas in political terms it may still be between 3 and 4 per cent. Are you then saying that we have an ongoing problem, in that we cannot match the realities of the natural rate of unemployment with the political rate, and, therefore, we must say that we have to constrain immigration, even in skills we are short in and where our need is great, because we cannot master the political problem?

**Hon. Mr. Olson:** The one has to be tempered with the other. There will be some flow of these skills still met by immigration, but I believe it is politically unacceptable, and rightly so, that we should place the emphasis for providing those skills on immigration without first, or at least concurrently, attempting to upgrade, if that is the right word, the skills, or change the skills in, or provide the skills from, the unemployed group in Canada.

Opportunities are not confined only to the younger people entering the labour market or the economic sphere with the right kind of skills; I believe we also have to make a pretty significant effort to retrain people for what is available from the skills that they had acquired in the past.

It will be a balancing act to some extent, because it will not be met by one or the other, in our view. It will be a combination. But in political terms, if I may repeat myself, we—both the provinces and the federal government—have an obligation to make a significant effort to utilize as much as possible those Canadians who are now in unemployed situations because their skills are antiquated, if that is the right word.

**The Chairman:** The balancing act is something that you can identify with. I get a greater impression that we have almost accepted the situation. I mean not just you, Senator Olson, but Canadians generally. I think the Conference Board was referring the other day to the fact that the route of providing skilled workers by immigration is virtually closed. I do not understand why that should be. While we obviously ought to upgrade our own skills, nevertheless, if the kind of need that you envisage is really upon us, immigration will have to be one of the routes, although it may have to be fairly selective owing to the political problem.

**Hon. Mr. Olson:** That is right. It may continue to be one of the routes, but, as I mentioned earlier, our assessment—and it is not the assessment of our department but only of the other departments that are far more directly involved in the problem—our assessment is that we do not believe the applicants would be coming forward in the numbers we have enjoyed in the past to meet the skill requirements. You can put it that way, if you like. I suppose one of the reasons is fairly straightforward, and that is that there is an adjustment revolution, if I may call it that; skills are required that will be in short supply because, even in the countries where they have traditionally come from, there is a period of adjustment taking place in

## [Traduction]

**Le président:** C'est intéressant, étant donné que notre taux de chômage semble avoir augmenté ces dernières années. Sur le plan économique, le taux de chômage se situe peut-être entre 6 et 8 p. 100, alors que sur le plan politique il en est encore à 3 ou 4 p. 100. Voulez-vous dire par là que nous avons un problème permanent, du fait que nous ne pouvons faire correspondre le taux de chômage réel au taux politique et que, par conséquent, nous sommes obligés de limiter l'immigration, même pour ce qui est des techniciens dont nous avons absolument besoin, et tout cela parce que nous ne pouvons maîtriser le problème politique?

**L'honorable M. Olson:** Il y aurait moyen de combiner les deux. Il y aura quand même un apport de techniciens par l'entremise de l'immigration, mais j'estime qu'il est politiquement inacceptable de s'en tenir uniquement à l'immigration pour obtenir des techniciens, sans essayer d'abord, ou tout au moins en même temps, d'améliorer les qualifications des techniciens que nous avons, voire en changeant leurs qualifications, parmi les chômeurs canadiens.

Les débouchés ne se limitent pas aux jeunes qui entrent sur le marché ou à la sphère économique ayant le genre de techniciens nécessaire; nous devons également nous efforcer de recycler les gens en fonction de la demande et à partir des qualifications qu'ils ont acquises dans le passé.

Ce serait, dans une certaine mesure, un équilibre à atteindre, car ce besoin ne serait pas comblé par l'une ou l'autre des méthodes: il y aurait combinaison des deux systèmes. Mais sur le plan politique, nous—les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral—avons l'obligation de nous efforcer de recourir autant que possible aux chômeurs canadiens, dont la situation est attribuable à des qualifications tombées en désuétude si l'on peut dire.

**Le président:** Ce système d'équilibre peut servir de point de repère, mais j'ai la forte impression que nous avons pratiquement accepté la situation, non seulement vous, sénateur Olson, mais les Canadiens en général. En effet, la Conférence Board disait l'autre jour que le recours à des techniciens spécialisés par l'entremise de l'immigration était pratiquement révolu, ce que je n'arrive pas à comprendre. Bien que nous devrions de toute évidence améliorer nos compétences il reste que si nous avons absolument besoin d'un certain type de qualifications que nous n'avons pas chez nous, l'immigration devra constituer un moyen d'en obtenir et ce, tout en restant assez sélectif à cause du problème politique.

**L'honorable M. Olson:** Vous avez raison. L'immigration pourrait continuer à être un des moyens mais, comme je l'ai mentionné plus tôt, d'après notre évaluation—et ce n'est pas seulement celle de notre ministère, mais celle d'autres ministères beaucoup plus directement touchés par ce problème—nous ne croyons pas pouvoir obtenir le même nombre d'immigrants que dans le passé, pour répondre à la demande. On peut le dire de cette manière, si vous voulez. Je pense quand même que l'une des raisons est assez simple: nous passons par une période de rajustement et les techniciens recherchés arriveront vite à épuisement, parce que, même dans les pays dont ils viennent traditionnellement, il se produit cette même phase de rajuste-



[Text]

relation to the problem of obsolescent skills, with the result that there is a shortage of what is appropriate for the new era.

**The Chairman:** Thank you. Senator Leblanc?

**Senator Leblanc:** We are making efforts towards the objective of training people in skills that are needed right now.

**Hon. Mr. Olson:** Yes.

**Senator Leblanc:** It would seem to me that we are not making sufficient effort, however. Perhaps our Minister of Manpower could look at the problem to see if his program, which is spending \$800 million, is not producing the results he had expected. It may be that we should build up another type of program and leave that program aside in order to meet the problem.

**Hon. Mr. Olson:** The suggestion that you have made now, I think, Senator Leblanc, is well underway at the moment.

I would expect—although I dislike putting dates on when there will be a significant shift—that he and our department are persuaded at this point in time that some major adjustment in the emphasis as to how to attain those technical skills must be made, and made soon. We are already in a position of having some shortages related to the projected development that is going to take place. So, I expect that before long we will come along with some attempts, at least, to make an adjustment in the use of those financial resources, particularly, as far as the federal government is concerned.

**Senator Leblanc:** That would be interesting to examine when it is tabled by the minister responsible.

I have another question or two, but I understand the minister has to leave now.

**Hon. Mr. Olson:** I will have to leave, but you may carry on with the officials.

**The Chairman:** Are there any further questions for the minister?

**Senator Thériault:** Yes.

**The Chairman:** I will allow a short question.

**Senator Thériault:** I have other questions, but I do not think I will have an opportunity to put them.

I hear provincial and federal government officials saying that they will reduce regulation over industries. Over the past two or three years they have said that they will put the emphasis on de-regulation. I wonder how that will happen when, day after day, more private investors of all kinds and in all fields are looking towards the government for grants or tax incentives. How can you combine the two? I do not believe that that can be done, and I can honestly tell you that I do not think you can achieve less regulation with more government involvement.

**Hon. Mr. Olson:** We have done some. On the overall analysis of what the regulations need, that was referred to the Economic Council of Canada a couple of years ago, or perhaps three years ago. It was a couple of years ago anyway, and they

[Traduction]

ment par rapport aux spécialisations qui tombent en désuétude, entraînant forcément une pénurie des qualifications requises pour l'ère nouvelle.

**Le président:** Merci. Sénateur Leblanc?

**Le sénateur Leblanc:** Nous nous efforçons de former des gens dans des disciplines qui sont fort demandées à l'heure actuelle.

**L'honorable M. Olson:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Toutefois, il me semble que nous ne déployons pas l'effort nécessaire. Notre ministre de la main-d'œuvre pourrait peut-être se pencher sur le problème pour voir si son programme, qui coûte 800 millions de dollars, produit ou non les résultats escomptés. Nous devrions peut-être alors mettre au point un autre type de programme et laisser celui-ci de côté, pour faire face à la situation.

**L'honorable M. Olson:** Je pense que votre suggestion, sénateur Leblanc, est déjà en cours de réalisation.

J'espère—bien que je déteste fixer des dates à l'avance—qu'à l'heure actuelle le ministre en question et votre ministère sont persuadés qu'il faudra bientôt effectuer un rajustement majeur, quant à la manière d'obtenir les techniciens en question. Nous sommes déjà à la veille d'avoir des pénuries par rapport au développement prévu. Donc, j'espère que, sans trop tarder, nous nous efforcerons de rajuster l'affectation des fonds alloués, notamment par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Leblanc:** Le projet de loi sera fort intéressant à examiner lorsqu'il sera déposé par le ministre responsable.

J'aurais une ou deux autres questions à poser, mais je crois comprendre que le ministre doit nous quitter maintenant.

**L'honorable M. Olson:** Je dois partir, mais vous pouvez poursuivre avec mes représentants.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions pour le Ministre?

**Le sénateur Thériault:** Oui.

**Le président:** Je vous permets de poser une question brève.

**Le sénateur Thériault:** J'en aurais d'autres, mais ne pense pas avoir l'occasion de le faire.

Les représentants des provinces et du gouvernement fédéral disent qu'ils veulent réduire le contrôle qu'ils exercent sur les industries: au cours des 2 ou 3 dernières années, ils ont dit qu'ils allaient mettre l'emphase sur le dé-contrôle. Je me demande comment ils procéderont lorsque, jour après jour, de plus en plus d'investisseurs du secteur privé, de tous les genres et de tous les domaines, sollicitent du gouvernement des subventions et des dégrèvements fiscaux. Comment peut-on allier les deux? Pour ma part, je ne pense pas que cela puisse se faire, étant donné que l'on ne peut en même temps réduire le contrôle et augmenter la contribution du gouvernement.

**L'honorable M. Olson:** C'est pourtant ce que nous avons déjà fait. Quant à l'analyse globale des besoins en matière de réglementation, la question a été soumise au Conseil économique du Canada il y a 2 ou 3 ans. Celui-ci s'est attentivement



**[Text]**

have done a lot of analysis on this and have made some recommendations, in an interim way. That deals really with the broad picture of regulations.

About a month or so ago I announced, along with the Minister of State for Small Business, a significant reduction in regulations of a paper burden nature. That is something we think will result, in a 12-month operation, in a \$200 million reduction in costs to business. I do not remember the figures, but I do know that with some of the forms used to comply with the regulations there is a saving of something like 8,800 boxcars over a 12-month period.

So we are doing something. This may be the easy part. That was done by the paper burden office, MOSED and IT&C. They looked over what was out there. Certain things, such as the trucker's log, were done away with. It was decided that that was not worth the costs. That was a saving in the area of \$36 million. So we have been sincerely going at it and getting some effective results from those efforts.

**Senator Thériault:** I am looking forward to what will replace those.

**The Chairman:** I do not think you have a convert there.

We thank the minister for appearing before us today. We realize that you have a busy schedule. We will excuse you now and continue with Mr. Osbaldeston and Mr. Chambers.

**Hon. Mr. Olson:** Thank you, Mr. Chairman.

**Senator Leblanc:** Mr. Chairman, in the statement made by the minister this morning at page 3 he said:

The adjustment process therefore has a number of dimensions:

The third listed there is: "need to develop high technology industries."

I have heard many critics say that the federal government has reduced its incentives or grants or subsidies to research and development. They have been saying that over the past few years, and they are saying that right now. My question is: How can we develop new technology if we are reducing the amounts involved in research and development? Is that a true fact?

**Mr. Osbaldeston:** That is not the fact. The fact is that the amount of money expended by the Government of Canada on research and development is increasing. If I could just give you some background on the present government's policy, there has to be some kind of benchmark as to what would seem to be a reasonable level of expenditure for research and development in Canada. There must be some reference point—or, at least, one is helpful.

**[Traduction]**

penché sur la question et a soumis des recommandations provisoires. Il s'agit vraiment de réglementation en général.

Il y a environ un mois j'avais annoncé, conjointement avec le Ministre d'État à la Petite entreprise, une réduction importante de la paperasserie en ce qui concerne les règlements. Nous sommes d'avis que cela entraînera pour l'entreprise privée au cours d'une période de 12 mois, une réduction des frais d'exploitation de l'ordre de \$200 millions. Je ne me souviens pas des chiffres, mais je sais qu'en ce qui concerne certaines des formules utilisées conformément aux règlements, il y aura une économie de quelques 800 wagons couverts au cours d'une période de 12 mois.

Nous réalisons donc des économies. C'est peut-être la partie la plus facile. Ceci a été fait par le Bureau de la paperasserie, du Ministre d'État chargé du Développement économique et du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Ils ont examiné les formules à ces endroits. Ils ont supprimé certaines choses comme le journal de bord des camionneurs. Il a été décidé que cela n'en valait pas la peine, et c'est ainsi qu'on réalise une économie de l'ordre de \$36 millions. Nous avons donc fait de véritables efforts à cet égard et obtenu certains résultats.

**Le sénateur Thériault:** Je voudrais bien voir ce qui va les remplacer.

**Le président:** Je n'ai pas l'impression que vous êtes convaincu.

Nous remercions le Ministre d'avoir bien voulu comparaître devant notre Comité aujourd'hui. Nous savons qu'il a un horaire bien chargé. Nous vous excusons donc, monsieur le ministre, et nous poursuivons avec messieurs Osbaldeston et Chambers.

**L'honorable M. Olson:** Merci, monsieur le président.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, dans la déclaration du ministre ce matin, on lit à la page 3:

Le processus de réajustement comporte donc un certain nombre de dimensions:

La troisième sur la liste est: «Il est nécessaire de développer les industries hautement technologiques».

J'ai entendu un grand nombre de critiques voulant que le gouvernement fédéral ait réduit ses primes d'encouragement ou ses subventions ou subsides à la recherche et au développement. On le dit depuis quelques années et même encore maintenant. Ma question est la suivante: Comment voulez-vous que l'on développe de nouvelles technologies alors que nous réduisons les montants consacrés à la recherche et au développement? Est-ce que ce sont là les faits?

**M. Osbaldeston:** Ce ne sont pas les faits. La vérité est que les sommes consacrées par le gouvernement du Canada à la recherche et au développement ont augmenté. Si je pouvais vous citer l'historique de la politique du gouvernement actuel, je vous dirais que l'on a fixé un certain montant qui semble représenter un niveau raisonnable de dépenses pour la recherche et le développement au Canada. Il faut avoir un point de repère—ou du moins il est utile d'en avoir un.



*[Text]*

There is some agreement that a reasonable reference point would be the activities of the OECD countries. That seems to be fairly well accepted. Further, subject to correction, the OECD countries, as I understand it, put into research and development, as governments, an average of 1.5 per cent of their GNP. Some countries are higher. My recollection is that the United States puts in 2.2 per cent, but the average is 1.5 per cent. The Canadian government has accepted 1.5 per cent as its target.

It is impossible to make an absolute argument on this, but just making a comment on it, of the 1.5 per cent figure used in the OECD countries, 33 per cent of the expenditure relative to the 1.5 per cent is made directly by the governments. The other 1 per cent is made up from the private sector, and so forth. The government has committed itself to a 1.5 per cent target, which would mean that the government would have to provide 0.5 per cent of GNP in order to do its share. Obviously, the private sector, the provinces and the funded research institutes must also do their share.

The government now spends \$1.89 billion on research and development, according to the Ministry of State for Science and Technology. The government is within \$30 million to \$40 million of doing its share, of being on its track, that track being the OECD track. So, I do not think it is fair to state that the Government of Canada is not doing its share.

However, there is another fact about that track—that is, the private sector in OECD countries. The governments contribute 33 per cent. My recollection is that the private sector contributes about 50 per cent, and other institutes, and so forth, make up the difference. In the case of Canada, that is not true. The private sector is not putting in 0.75 per cent of the GNP track.

One of the major problems we must come to grips with is increasing research and development in the private sector. The government is within an eyelash of doing its share. That is something we are struggling with. The reasons for that are, I am sure, well known to all senators. We have had a branch-plant economy. There has been offshore research being done relative to that branch-plant capacity, so the R&D was not located in Canada—it might have been located in Philadelphia, Bonn, or some place else. I repeat, the federal government is very close to doing its share.

If I may extend your question a bit. The need to adjust to this revolution has brought forward incredible demands. In that sense, the government has found it very difficult—although it is on track, although it is doing its share—to meet all the requests. Therefore, we tend to get comments from individual firms or the individual sector to the effect that there is not enough government support. We have to ask ourselves what the appropriate level of government support is, and then we have to find out who is and who is not supporting the achievement of the 1.5 per cent track.

**Senator Leblanc:** When you speak of 0.5 per cent for the government, you mean the federal government, do you?

*[Traduction]*

Il y a eu un certain accord voulant que ce point de repère soit celui des activités des pays de l'OCDE. Cela semble avoir été assez bien accepté. En outre, corrigez-moi si je fais erreur, les gouvernements des pays de l'OCDE, si je comprends bien, consacrent à la recherche et au développement une moyenne de 1.5 p. 100 de leur PNB. Dans certains pays le taux est plus élevé. Si je me souviens bien, les États-Unis y consacrent 2.2 p. 100, mais la moyenne demeure 1.5 p. 100. Le gouvernement canadien a accepté 1.5 p. 100 comme objectif.

Il est impossible d'en faire un principe absolu, mais on peut observer, en passant que ce pourcentage de 1.5 p. 100 utilisé dans les pays de l'OCDE, comprend 33 p. 100 des dépenses engagées directement par les gouvernements. L'autre 1 p. 100 vient du secteur privé, etc. Le gouvernement s'est fixé un objectif de 1.5 p. 100, ce qui signifie qu'il devra y consacrer 0.5 p. 100 du PNB s'il veut faire sa part. Évidemment, le secteur privé, les provinces et les instituts de recherche doivent aussi faire leur part.

Le gouvernement dépense actuellement 1.89 milliards à la recherche et au développement, selon le Ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie. Le gouvernement est à \$30 à \$40 millions de son objectif, celui-ci étant le montant consacré par les pays de l'OCDE. Je suis donc d'avis qu'il est injuste de dire que le gouvernement du Canada ne fait pas sa part.

Toutefois, il y a un autre fait à mentionner au sujet de cet objectif—c'est-à-dire le secteur privé dans les pays de l'OCDE. Les gouvernements contribuent 33 p. 100. Si je me souviens bien, le secteur privé contribue environ 50 p. 100 et les autres institutions, etc., la différence. Dans le cas du Canada, ce n'est pas exact. Le secteur privé ne contribue pas 0.75 p. 100 du PNB.

Un des principaux problèmes auxquels nous devons faire face est celui d'augmenter la recherche et le développement dans le secteur privé. Le gouvernement fait sa juste part. C'est un des problèmes auxquels nous faisons face. Je suis sûr que les raisons sont bien connues des sénateurs. Nous avons une économie fondée sur les succursales; une certaine recherche a été effectuée à l'étranger relativement à la capacité de ces succursales, donc la recherche et le développement n'a pas eu lieu au Canada. Cela pourrait s'effectuer à Philadelphie, Bonn ou ailleurs. Je le répète, le gouvernement fédéral fait sa juste part.

Si je puis m'éloigner un peu de la question, la nécessité de s'adapter à cette révolution a entraîné un nombre incroyable de demandes. Il a donc été très difficile pour le gouvernement, même s'il atteint son objectif et qu'il fait sa part, de répondre à toutes ces demandes. Comme conséquence, les entreprises individuelles ou le secteur privé se plaignent de ne pas recevoir suffisamment d'appui du gouvernement. Nous devrions nous demander quel devrait être le niveau raisonnable d'appui gouvernemental puis trouver quels sont ceux qui respectent et ceux qui ne respectent pas l'objectif de 1.5 p. 100.

**Le sénateur Leblanc:** Lorsque vous parlez de 0.5 p. 100 pour le gouvernement, vous voulez dire le gouvernement fédéral, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Osbaldeston:** Yes, that is correct.

**Senator Leblanc:** Does that include the incentives that are provided through fiscal policies?

**Mr. Osbaldeston:** No, it does not, senator. They are significant, and you are quite right to point them out. Those incentives are described in the October 1980 Budget Papers in the tax expenditure list.

The reason we do not include them is so as to conform with the OECD track. We wanted to compare apples with apples so as to determine how we are doing against the OECD track, and because they are not included by the OECD we do not include them. The federal government's contribution, if one includes the tax expenditures, is indeed above the 0.5 per cent.

**Senator Leblanc:** If the private sector is not doing its share, how can we induce them to do more?

**Mr. Osbaldeston:** There are available a number of instruments. In terms of new investments, FIRA, in its question "of significant benefit to Canada," can and does raise the question about related research for a new investment of acquisition, or whatever. Tax expenditures or budgetary expenditures can be used as leverage—in other words, "We will give you \$1 if you allocate \$3 of your own." There is a good deal of leverage already being applied through those two methods.

The third technique is to persuade Canadian industry that it is in their best interests to engage in research and development—persuading by example of what one firm has done given that kind of action. People work on the basis of information and knowledge, and the same applies to business decisions. They will have to be persuaded that there are in fact two sources of funding for R&D—the government, which is doing its share, and themselves. We simply have to persuade them of that fact, or we have to lever them through their desire to take advantage of budgetary or tax expenditure, or indeed it can come down to the regulatory function of FIRA. Those are at least three means of achieving it, senator.

**Senator Leblanc:** Are we examining those in trying to arrive at solutions?

**Mr. Osbaldeston:** Yes. The view of the government, and quite properly so, was that first our own house should be in order: in other words, we should make sure our money is where our mouth is. So, we have to get our 1.5 per cent, and we have to do our share. Second—and this, in a sense, is the most difficult task—is to increase the level of the private sector. We do not directly control that. It is not a single decision. We have to persuade hundreds and thousands of firms to do that, and to do so we must put the appropriate incentives in place.

**Senator Leblanc:** Mr. Chairman, I have to attend another committee meeting, but I do have one further question which I should like to ask.

[Traduction]

**M. Osbaldeston:** Oui, c'est juste.

**Le sénateur Leblanc:** Ce pourcentage comprend-t-il les primes d'encouragement prévues dans les politiques fiscales?

**M. Osbaldeston:** Non, sénateur. Elles sont importantes et vous avez raison de soulever cette question. Ces primes d'encouragement figurent dans le budget d'octobre 1980 dans la liste de dépenses fiscales.

La raison pour laquelle nous ne les avons pas incluses vient de ce que nous avons voulu nous conformer à l'objectif de l'OCDE. Nous voulions comparer des montants semblables afin de déterminer si nous avions atteint l'objectif, étant donné que ces primes ne sont pas non plus incluses dans le budget des pays de l'OCBE. La contribution du gouvernement fédéral, si on inclut les dépenses fiscales, est évidemment plus élevée que 0.5 p. 100.

**Le sénateur Leblanc:** Si le secteur privé ne fait pas sa part, comment l'inciter à faire davantage.

**M. Osbaldeston:** Nous avons un certain nombre d'instruments à notre disposition. Sur le plan des nouveaux investissements, l'AEIE, en faisant allusion «au avantages importants pour le Canada», peut et doit soulever la question de la part de la recherche dans les nouveaux investissements ou les achats, ou autres. Les dépenses fiscales ou dépenses budgétaires peuvent être utilisées comme levier—en d'autres termes, «nous vous donnerons \$1 si vous allouez \$3.» On peut exercer beaucoup de pression au moyen de ces deux méthodes.

La troisième technique consiste à persuader l'industrie canadienne qu'il est dans son intérêt de contribuer à la recherche et au développement—en citant par exemple ce qu'une entreprise a pu accomplir à ce sujet. Les gens travaillent selon les renseignements et les connaissances qu'ils ont et la même chose s'applique aux décisions d'affaires. On devra les persuader qu'il y a en fait deux sources de financement pour la recherche et le développement—le gouvernement, qui fait sa part, et l'industrie. On a simplement à les persuader de ces faits ou stimuler leur désir de tirer avantage des mesures budgétaires ou fiscales, ou évidemment, on peut simplement se référer à la réglementation de l'AEIE. Ce sont là au moins les trois moyens d'atteindre l'objectif, sénateur.

**Le sénateur Leblanc:** Allons-nous examiner ces moyens pour tenter d'en arriver à des solutions?

**M. Osbaldeston:** Oui. Le point de vue du gouvernement, et avec raison, voulait qu'on mette d'abord de l'ordre chez soi: en d'autres termes, nous devons nous assurer que l'argent est bien dépensé. Donc, nous devons atteindre 1.5 p. 100 et ainsi faire notre part. En second lieu, et ceci est, en un sens, la tâche la plus difficile—il faut augmenter la participation du secteur privé. Mais nous n'en n'avons pas de contrôle direct. Il ne s'agit pas d'une simple décision. Nous devons persuader des centaines et des milliers d'entreprises de le faire, et pour cela nous devons les stimuler par des mesures d'encouragement.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, je dois assister à une autre séance de comité, mais j'aimerais poser une autre question.



[Text]

**The Chairman:** Before you do, I think perhaps Senator Thériault has a supplementary.

Did you have a supplementary, Senator Thériault, or are you intending to move on to a new line of questioning?

**Senator Thériault:** I have one question arising out of the questions put by Senator Leblanc.

**The Chairman:** Senator Barrow also has a supplementary. Senator Barrow.

**Senator Barrow:** In connection with R&D, is there any direction given to standardize R&D, or is everyone trying to re-invent the wheel?

**Mr. Osbaldeston:** The answer, realistically, has to be "yes and no"—"yes" in the sense that when the government launches a major Anik B program, it sets the parameters for research within that program. In other words, if you want to participate, you have to build an extender arm or some such thing. The government has set the parameters. If there is a government policy enunciated to support Light Rapid Comfortable Intercity Transport, so-called LRC, it has again set the parameters of the kind of research that will contribute; if the government commits itself to STOL aircraft, it sets the parameters for research in that field; if it states that Telidon is one of the major priorities in terms of research objectives, again the priorities are set. The same applies to the use of fibre technology in Manitoba and Saskatchewan. That is the "yes" part of the answer.

The "no" part of the answer is to be found in the belief that no one will respond more quickly to an opportunity than will an entrepreneur. In that sense we have what I would describe as responsive programs. If an entrepreneur decides to spend money on research into a new type of shoe heel and he can get a write-off through the tax system or a grant from the Enterprise Development Board, he will do so.

I suggest that we are deliberately playing both sides of the street.

**Senator Barrow:** Do other countries have the same standards as Canada?

**Mr. Osbaldeston:** As I have indicated, senator, we have tried, as best we can, to adopt the same standards in use elsewhere in the world. It is for that reason that we do not include the tax expenditure. As far as we can see, the other countries do not use it. However, I would be foolish to suggest to you that all of the bookkeeping around the world is sufficiently similar to make comparisons totally standardized. For example, our defence expenditures do not include Veterans Affairs pensions, whereas many countries of the world, in totalling up their defence expenditures, do. So, we do have this problem of comparability of statistics. Given that underlying problem, we do try to adopt the OECD standards as we understand them being applied everywhere else, and we judge ourselves against that standard.

[Traduction]

**Le président:** Mais avant, je crois que le sénateur Thériault a une question supplémentaire.

Avez-vous une question supplémentaire à poser, sénateur Thériault, ou avez-vous l'intention de passer à un nouveau sujet?

**Le sénateur Thériault:** J'aurais une question au sujet de celle que le sénateur Leblanc a posée.

**Le président:** Le sénateur Barrow a aussi une question supplémentaire. Sénateur Barrow, vous avez la parole.

**Le sénateur Barrow:** En ce qui concerne la recherche et le développement, y a-t-il des directives pour l'uniformiser, ou est-ce que chacun fait comme il l'entend?

**M. Osbaldeston:** Si on veut être réaliste, la réponse serait «oui et non»—«Oui» en ce sens que, lorsque le gouvernement lance un programme important comme Anik B, il établit les paramètres de la recherche au sein du programme. En d'autres termes, pour y participer, il faut être capable de construire un bras d'extension ou autre chose du genre. Le gouvernement établit les paramètres. Si le gouvernement élabore une politique appuyant le réseau de transport rapide, il doit encore ici établir les paramètres de la recherche à effectuer; s'il décide d'appuyer ADAC, il établit les paramètres de la recherche dans ce secteur, par contre s'il déclare que Telidon est une des principales priorités en ce qui concerne les objectifs de recherche, il doit établir les priorités. Il en est de même pour l'utilisation de la technologie concernant les fibres, au Manitoba et en Saskatchewan. Voilà la partie de la réponse à laquelle je dis «oui».

La partie négative de la réponse se trouve dans le fait que l'on croit que personne ne peut saisir une occasion aussi rapidement qu'un entrepreneur. En ce sens, nous avons mis sur pied ce que je pourrais appeler un programme souple. Si un entrepreneur décide de consacrer des sommes d'argent à la recherche de nouveaux talons de chaussures, par exemple, et s'il peut être remboursé au moyen du système fiscal ou par une subvention de la Commission d'expansion des entreprises, il le fera.

En somme, nous jouons délibérément sur les deux tableaux.

**Le sénateur Barrow:** Les autres pays ont-ils les mêmes normes que le Canada?

**M. Osbaldeston:** Comme je l'ai dit, sénateur, nous avons fait notre possible pour adopter les normes qui sont utilisées ailleurs dans le monde. C'est pourquoi nous n'incluons pas les dépenses fiscales. Autant que je sache, les autres pays ne les incluent pas non plus. Cependant, il serait insensé de vous dire que la comptabilité est suffisamment semblable, partout dans le monde, pour pouvoir faire des comparaisons sur toutes les normes. Par exemple, nos dépenses de défense ne comprennent pas les pensions des anciens combattants, tandis que, dans de nombreux pays du monde, elles le font. Donc, il est très difficile de comparer des statistiques. Aussi, nous nous efforçons d'adopter les normes de l'OCDE qui semblent être appliquées partout ailleurs, et nous nous conformons à ces normes.



## [Text]

**Senator Thériault:** I have one further question on branch plant operations. You earlier made the point that private enterprise was not putting as much money into R&D as they should be. We hear a lot nowadays about the Canadianization of the energy sector. Instead of going that route, why is it not possible to have those branch plants carry out at least part of their R&D program in Canada?

**Mr. Osbaldeston:** I would not want to leave the committee with the impression that that is not in fact happening. As honourable senators well know, we do not have a uniform situation as to the behaviour of a branch plant in this country. It is not uniform at all, and I do not want to leave the committee with the impression that it is.

Some branch plants are heavily involved in research and development in this country. Westinghouse Canada is just one example. Westinghouse Canada carried out research and development work in Canada on a new turbine which will be used in the southern leg of the Alaska Highway Gas Pipeline. They are now selling that product all over the world and have a so-called product mandate on it. They have corporate rights to that product, which includes all of the R & D.

An enormous amount of work has been done by some of the electronics companies. By way of example, I can cite the securing of the contract by a branch plant in Canada of the Cruise missile guidance system. The research on that system was done by a branch plant in Canada.

So, the situation is not uniform. You are dealing with a particular corporation that has a particular strategy, which may or may not give rise to R & D in Canada. Our task is to persuade them that, in a strategic sense, they are better off doing their research and development in this country than not doing it here. In terms of the leverages we have to achieve that, we have the tax leverage, the grant leverage, a highly productive work force, a very good technological environment, supported by very fine universities, as well as very good production rates once they go into production. There are a lot of reasons why we believe we can impact their strategic corporate decisions to increase their R & D in Canada. Without having the numbers before me, I would suggest that the amount of research and development being done in Canada is increasing, not decreasing.

**Senator Barrow:** Is that true of the automobile industry?

**Mr. Osbaldeston:** No. The automobile companies have not conducted their research and development in Canada.

I think I can go on to say, nor have they done that anywhere else in the world. They have tended to keep that in their home company. Now we have had intensive discussions both with Chrysler and Ford, and I believe this week in Washington with both of the corporations and the U.S. government on that very point. But at one level below that, some of the multinational parts manufacturers are doing quite creative research and development in Canada. It depends very much on each corpo-

## [Traduction]

**Le sénateur Thériault:** J'ai une question à vous poser sur les opérations des succursales. Vous avez dit un peu plus tôt que l'entreprise privée ne consacrait pas suffisamment de fonds à la recherche et au développement. Nous entendons beaucoup parler de nos jours de la canadienisation du secteur énergétique. Au lieu de nous orienter de ce côté, pourquoi n'est-il pas possible que ces succursales entreprennent au moins une partie de leur programme de recherche et développement au Canada?

**M. Osbaldeston:** Je ne voudrais pas donner au comité l'impression que cela ne se fait pas effectivement. Comme les honorables sénateurs le savent très bien, il n'existe pas au Canada, de comportement uniforme des succursales. Il n'y a aucune uniformité et je ne voudrais pas laisser au comité l'impression qu'il y en a.

Certaines succursales sont très intéressées à la recherche et au développement dans notre pays. Westinghouse Canada en est un exemple. Cette société entreprend au Canada la recherche et le développement sur une nouvelle turbine qui sera utilisée pour l'embranchement sud du gazoduc de la route de l'Alaska. Elle vend maintenant ce produit partout au monde et a obtenu un brevet pour ce produit, si l'on peut dire. Elle possède des droits collectifs sur ce produit qui comprennent toute la recherche et le développement.

Certaines sociétés en électronique ont accompli un énorme travail. Je pourrais citer par exemple l'obtention par une succursale du Canada du contrat du système téléguidé de missiles de croisière. La recherche sur ce système a été faite par une succursale au Canada.

Donc, la situation n'est pas uniforme. On peut traiter avec une société qui adopte une stratégie particulière et qui peut ou non entreprendre la recherche et le développement au Canada. À nous de les persuader que, du point de vue stratégique, ils ont avantage à effectuer la recherche et le développement dans notre pays. En ce qui concerne les moyens, nous avons les mesures fiscales, les subventions, une main-d'œuvre hautement productive, un très bon milieu technologique, appuyé par d'excellentes universités, de même que de très bons taux de production. Il y a un grand nombre de raisons qui nous portent à croire que nous pouvons influencer les décisions des sociétés et les inciter à augmenter leur recherche et développement au Canada. Je n'ai pas de chiffres à ce sujet, mais je peux dire que le volume de recherche et développement effectué au Canada augmente, et non le contraire.

**Le sénateur Barrow:** En est-il ainsi de l'industrie automobile?

**M. Osbaldeston:** Non. Les fabricants d'automobiles ne font pas de recherche et de développement au Canada.

Je crois que je pourrais ajouter qu'ils n'en font pas ailleurs dans le monde. Ils ont tendance à le faire uniquement à la société mère. Nous avons eu à ce sujet de longs pourparlers avec Chrysler et Ford et je crois que nous en aurons cette semaine à Washington avec ces deux sociétés et avec le gouvernement des États-Unis. Mais si l'on considère un autre aspect de cette industrie, certaines multinationales fabriquant des pièces font de la recherche et du développement au



[Text]

ration and each situation. Some of them are understandable and some are not understandable at all and, of course, it is those that we are particularly concentrating on.

**Senator Barrow:** The oil companies?

**Mr. Osbaldeston:** They are doing a good deal of research and development. We are probably leaders now in pipeline technology and in a good deal of the lifting equipment. A great deal of work has been done there.

**Senator Thériault:** I have a number of questions that I should like to pursue with the minister following from the statement that Senator Balfour made. They concern the conflict I see between the role of the Department of Regional Economic Expansion, as related to us by the minister, and the statement made by Senator Olson, and they probably involve more policy questions than anything else.

**The Chairman:** Mr. Osbaldeston is a very old hand at this game, and he can look after himself.

**Senator Thériault:** Coming from the Atlantic region, as I do, it worries me when I read the minister's statement. I am a Canadian, and I agree with anything that is good for Canada. But there is the old saying that, "If something is good for Toronto, then it is good for Canada," and I just do not buy that. There are probably many people in western Canada who would agree with me.

**The Chairman:** You certainly have a receptive audience in this room anyway.

**Senator Thériault:** Everyone knows now that the fact of the matter is that investment and development now and in the foreseeable future is going to be from Ontario west, with the exception of Manitoba. I wonder whether the department responsible for economic development, which I hope would include all of the country, has given serious consideration to this fact. It seems to me, for instance, when I hear you talking about microelectronics and bioengineering that these are areas which, given the proper direction—and if it is going to be as big as you people seem to think it is—could be developed in the Atlantic region and Manitoba. I say that because, so far as I can see, I do not think that Manitoba is really benefitting from the western boom as much as Saskatchewan, Alberta and British Columbia.

**The Chairman:** Do you want Mr. Osbaldeston to reply to that at this stage?

**Senator Thériault:** I would rather finish before asking him to reply. What worries me is that those R&D grants and incentives are bound to be concentrated in Ontario, and recently in western Canada because of the development that is coming there. So, to me, it seems to follow naturally that it is going to end up again in Ontario and western Canada, and the Atlantic provinces are going to be left out.

[Traduction]

Canada. Cela dépend beaucoup de chaque société et de chaque situation. Certaines d'entre elles sont très compréhensives et d'autres ne le sont pas du tout et, évidemment, c'est sur ces dernières que nous devons nous concentrer.

**Le sénateur Barrow:** Les sociétés pétrolières?

**M. Osbaldeston:** Elles font beaucoup de recherche et de développement. Nous sommes probablement en tête actuellement pour la technologie concernant les pipelines et nous sommes aussi assez avancés en ce qui concerne l'équipement de levage. Beaucoup de travaux ont été effectués dans ces domaines.

**Le sénateur Thériault:** J'ai un certain nombre de questions à poser, dans la même veine que le ministre, à la suite de la déclaration du sénateur Balfour. Il s'agit du conflit que j'entrevois entre le rôle du ministère de l'Expansion économique régionale, comme nous l'a mentionné le ministre, et la déclaration faite par le sénateur Olson, qui touche probablement beaucoup plus aux questions d'ordre politique que d'autres.

**Le président:** Monsieur Osbaldeston est un expert à ce jeu et il peut certainement s'en tirer.

**Le sénateur Thériault:** Comme je viens d'une province atlantique, la déclaration du Ministre me préoccupe. Je suis Canadien, et je suis d'accord avec tout ce qui est bon pour le Canada. Mais il y a un vieux dicton qui dit: «Si une chose est bonne pour Toronto, alors elle est bonne pour le Canada». Et je ne suis pas d'accord. Il y a probablement un grand nombre de personnes qui pensent comme moi dans l'Ouest du Canada.

**Le président:** De toute façon vous avez certainement une audience sympathique dans cette salle.

**Le sénateur Thériault:** Nous sommes maintenant tous au courant que les investissements et l'expansion actuels et à venir se feront à partir de l'Ontario vers l'Ouest, à l'exception du Manitoba. Je me demande si le ministère responsable de l'expansion économique, qui, j'espère couvre tout le pays, a accordé une attention particulière à ce fait. Il me semble, par exemple, lorsque j'entends parler de microélectronique et de biotechnique, que ces secteurs, s'ils étaient orientés dans la bonne direction—et ces projets pourraient avoir l'importance que vous voulez—pourraient être développés dans la région Atlantique et au Manitoba. Je dis ceci parce que, en autant que je sache, le Manitoba ne profite pas réellement autant que la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique de l'expansion économique dans l'Ouest.

**Le président:** Aimeriez-vous répondre maintenant à cette question, M. Osbaldeston?

**Le sénateur Thériault:** Je préférerais terminer avant d'entendre la réponse. Ce qui me préoccupe c'est que les subventions et les primes d'encouragement à la recherche et au développement sont inévitablement concentrées en Ontario et, récemment, dans l'Ouest du Canada, en raison du développement dans ces provinces. Donc, pour moi, il semble tout naturel que ce sera encore l'Ontario et l'Ouest du Canada qui en profiteront et que les provinces atlantiques seront laissées de côté.



[Text]

**Mr. Osbaldeston:** I think you have hit on the central issue of regional economic development policy, and I hope you will not mind if I try to characterize the question in the way I think about it.

First of all, I want to distinguish between economic growth and economic development policy; they are two quite different things. I want to distinguish between them in the following way. Economic growth is clear; it is increased GNP—at least, that is one definition. Economic development policy is another phrase and obviously carries another meaning. For me, it carries the meaning of economic growth modified by our political and social values. A part of that modification occurs because of our concern and our history relative to this country—that Canadians should have an opportunity to participate generally. So, economic development, as does regional economic development, goes to the heart of your question. It is not just a search for growth; it is more than that, and I think properly so. I guess the point I am trying to make is that there is a modifier. It is not just economic growth. And I think politicians are best able to say what those modifiers are, and how they should bear on the nature of our country; but I am clear in my own mind that they are modifiers.

If one is solely in search of economic growth, one allows the growth to occur wherever the highest rate of return on investment, or whatever other gauge you are using, exists. That is the end of it. But if one is concerned about economic development, the game does not stop there. What can one do in the regions?

I will give an extreme example. You can move a very unproductive, inefficient, ineffective unit to a region of disparity. That bears a very high cost on your economic growth rate. You pay a higher cost there because it gives you social and political benefits. I do not want to discount those, but what you are trying to do is to have your cake and eat it too; you are trying to get the maximum amount of economic growth at the least cost and the least reduction of your economic growth in order to accommodate political and social values.

How can that best be achieved? Clearly the best way to do that is to identify the economic growth factors present in each region or each locality. I think it is wrong now to talk about regions; we should be talking about localities because it is that much more targeted. I guess economists would describe it as the natural advantages that each locality has.

Let me give you an example. Let us take fisheries and oceans. There is a little "boomlet", I guess I would describe it, based on the University of Newfoundland in ocean technology and ocean research. We do not have to give up something to build there. It is the natural place to build, in my judgment, a capacity in this country for ocean technology. In talking about that we are talking about one of the highest technologies now emerging, so we do not have to take the production of radios

[Traduction]

**M. Osbaldeston:** Je crois que vous avez touché à la question centrale de la politique de l'expansion économique régionale et j'espère que vous n'aurez pas d'objection si j'essaie d'exprimer la question de la façon dont je la comprends.

D'abord, j'aimerais faire une distinction entre la croissance économique et la politique d'expansion économique; il s'agit là de deux choses tout à fait différentes. Je fais une distinction entre les deux de la façon suivante: la croissance économique est claire; c'est une augmentation du PNB—ou du moins c'est une définition. La politique d'expansion économique est un autre terme et signifie, évidemment, autre chose. A mon avis, il y a la connotation d'une croissance économique modifiée par nos valeurs sociales et politiques. Une partie de cette modification est due à nos préoccupations et à nos antécédents relatifs à notre pays—c'est-à-dire que tous les Canadiens devraient avoir l'occasion d'y participer de façon générale. Donc, le développement économique, tout comme l'expansion économique régionale, s'attaque au cœur du problème. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de croissance; c'est plus que cela, et c'est mon avis. Ce que j'essaie d'expliquer c'est qu'il existe un agent de modification. Il ne s'agit pas uniquement de la croissance économique. Et à mon avis, les hommes politiques sont les mieux placés pour dire ce que sont ces agents qui apportent des modifications et quelles sont leur répercussions dans notre pays; mais les choses sont très claires pour moi à ce sujet.

Si l'on recherche uniquement la croissance économique, cette croissance se produit dans les secteurs où le taux de rendement est susceptible d'être le plus élevé ou dans des secteurs exigeant d'autres mesures quelles qu'elles soient. Voilà. Si l'on se préoccupe du développement économique, on ne s'arrête pas là. Que peut-on faire dans les régions?

Je vais donner un exemple extrême. On peut déménager une unité tout à fait inefficace et non productive dans une région où il existe des disparités. Ceci comporte un coût très élevé quant au taux de croissance économique. Les coûts sont plus élevés à cet endroit, parce qu'il existe des avantages sociaux et politiques. Je veux bien en tenir compte, mais on ne peut pas tout avoir; vous essayez d'obtenir une croissance économique maximale, au coût le moins élevé, tout en réduisant le moins possible la croissance économique et tout en tenant compte de vos valeurs politiques et sociales.

Quelle est la meilleure façon de le faire? Il est clair que la meilleure façon de le faire consiste à identifier les facteurs de croissance économiques présents dans chacune des régions et des localités. A mon avis, il est erroné de parler maintenant de régions; il faudrait parler de localités, parce que cela rejoint beaucoup plus notre objectif. Je suppose que les économistes diraient qu'il s'agit des avantages naturels de chacune des localités.

Je vais vous donner en exemple les pêches et le océans. Il y a beaucoup d'intérêt à l'Université de Terre-Neuve dans la technologie et la recherche océanographiques. Nous n'avons pas à abandonner d'autres projets pour en mettre un sur pied à cet endroit. A mon avis, il s'agit de l'endroit tout désigné dans notre pays pour la technologie océanographique. Nous parlons ici d'une des plus hautes technologies qui commence maintenant à surgir, donc nous n'avons pas à déplacer la production



[Text]

and put it in the east. That may cost us more in economic growth terms than building on ocean. Building on ocean is a winner on all counts; the ocean is there and its use is there and it has the people concerned with that environment there. I will add one more complication to this. In order to do that I think you have to create a bit of a critical mass, and this government and the prior administration did that: they committed themselves to providing some funding to the University of Newfoundland in order to provide the kind of laboratories and test tanks and other things in the Atlantic area required as a basic instrument of that kind of research. It is almost a public good, like, perhaps a dry dock. You have to commit yourself to the fact that that is a natural place. It may need a little front-end loading, but you are confident that with that front-end loading it will take off and will be viable because you have built it in the right place. I could go on with numerous examples of how you can do economic development, minimizing the cost that you can incur on growth in order to achieve political and social ends.

I would argue that you can create a better political and social environment because you have a stable, sound base on which you are trying to achieve your political and social objectives.

**The Chairman:** Let me interject there, though. I think we would generally agree with the idea of defining development or economic potential of a region and directing policies to the realization of that potential. But one has to wonder whether just the location of money alone does not create a potential.

For example, Mr. Loughheed has decided that he will make Alberta the centre of medical research for Canada. His first funding is \$250 million. He is quite capable of making that \$1 billion or even more, if he so chooses. You might talk about the natural advantage of the Sick Children's Hospital in Toronto, or of some area that has done a great deal in medical research and has a lot of talent and over the years has developed the natural potential; but that kind of money can destroy that immediately. Mr. Loughheed can, in fact, decide that his money will establish that as the Vienna, or Boston, or Baltimore, of Canada in respect of medical research.

That is one of the areas that really bother this committee, because it is easy to talk about economic potential, and we like that, but what about this element of being able to simply put money into it? And that has happened so often in developments throughout the world. The automobile industry is in Detroit and Flint because that is where Henry Ford and Mr. Durant happened to be. The Mayo Clinic exists because two doctors were born in Rochester, Minnesota. You can go on and on with examples of what has happened throughout the world just because people were there; not because there was any natural advantage.

**Mr. Osbaldeston:** May I divide my response into two parts? I had reference to the necessity of having a critical mass and I made reference to the need to put into the University of

[Traduction]

de radios vers l'est. Cela pourrait nous coûter plus en termes de croissance économique que de compter sur l'océan. Et avec l'océan on y gagne de tous les côtés; il est là on peut l'utiliser et il y a les gens qui se préoccupent de l'environnement. Je vais rendre la situation encore plus complexe. Afin de pouvoir le faire, il faut à mon avis, créer certaines stratégies et le gouvernement actuel et antérieur l'ont fait: ils se sont engagés à accorder des fonds à l'Université de Terre-Neuve pour l'installation de laboratoires et de bassins d'essai et autres dans la région atlantique, instruments de base nécessaire à cette recherche. C'est presque un bien public, comme peut être, un bassin de radoub. Il faut que ce soit un endroit naturel. L'affaire peut nécessiter des frais au départ, mais vous espérez qu'avec cela, elle démarera et sera viable parce que vous l'avez construite au bon endroit. Je pourrais vous citer de nombreux exemples de la façon dont vous pouvez faire de l'expansion économique, en minimisant les coûts d'expansion pour atteindre des objectifs politiques et sociaux.

Je dirais que vous pouvez créer un meilleur environnement politique et social parce que vous avez une base stable, solide à partir de laquelle vous essayez d'atteindre des objectifs politiques et sociaux.

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre ici, toutefois. Je crois que nous serions généralement d'accord avec l'idée de définir l'expansion ou le potentiel économiques d'une région et d'orienter les politiques vers la réalisation de ce potentiel. Mais il faut se demander si le simple fait que l'argent se trouve quelque part ne suffit pas à créer un potentiel.

Par exemple, M. Loughheed a décidé de faire de l'Alberta le centre de la recherche médicale au Canada. Son premier financement est de \$250 millions. Il est très capable de le porter à \$1 milliard ou même davantage s'il le veut. Vous pouvez parler de l'avantage naturel que présente le Sick Children's Hospital de Toronto ou de certains secteurs qui ont fait énormément pour la recherche médicale et qui disposent de beaucoup de talents, au cours des années ils ont développé un potentiel naturel; mais cet argent peut tout détruire immédiatement. M. Loughheed peut, en fait décider que son argent servira à créer le Vienne, le Boston ou le Baltimore du Canada pour ce qui est de la recherche médicale.

C'est un des domaines qui intrigue vraiment le Comité, parce qu'il est facile de parler de potentiel économique, ce qui ne nous déplaît guère mais que penser de cette simple capacité d'y investir? Et ceci s'est produit si souvent dans les projets d'expansion à travers le monde. L'industrie automobile est à Détroit et à Flint parce que c'est là que Henry Ford et M. Durant se trouvaient. La clinique Mayo existe parce que deux médecins étaient nés de Rochester, au Minnesota. Vous pouvez citer sans fin des exemples d'événements survenus à travers le monde attribuables simplement à la présence de certaines personnes à ces endroits-là; et non parce qu'il y avait quelques avantages naturels.

**M. Osbaldeston:** Puis-je diviser ma réponse en deux parties? On m'a cité la nécessité d'avoir une masse critique et j'ai mentionné le besoin de doter l'Université de Terre-Neuve, de



## [Text]

Newfoundland the basic infrastructure which would allow the ocean industry to take off.

Even in my scenario there may be a front-end funding required in order to allow the natural thing to happen, if I can describe it as that. It is natural in the sense that over time it becomes self-sustaining and does not require further grants. In that sense it is natural. But you have to overcome the inertia, which is the only way I can describe it, of the lack of critical mass, in order to allow something to happen, which should happen because it is natural and will grow on its natural basis.

There is another proposition which I think you have advanced. That is that you can forget the natural advantage and just pump money into the thing. I would like to think that Mr. Lougheed is not just pursuing that end as an economic development strategy, because the implication of just pursuing a policy of "We will buy it" is that there will be a constant, unending subsidization. That is implicit in that kind of statement, unless, which was my first example, what is happening is that you pour money in the front end in order to create a critical mass in the belief that it will flower because there is some natural purpose in its flowering in that particular location.

I would despair of the second proposition, that you buy it and are prepared to buy it forever. If I can use the word, I think it is almost demeaning. I am not referring to the Alberta situation that you have reference to, but I think it is demeaning to have people know that they are working at a project which will always require subsidization. Perhaps "demeaning" is the wrong word, but I don't think they should always require subsidization as opposed to working at a task which they know is built on their expertise and on their location of reality and for which they know that they are contributing to the GNP and not constantly being on the receiving end of the transfer. I think people want that.

**The Chairman:** In fairness to Mr. Lougheed, though, it is quite possible that with the infusion of what you call the critical mass he will create a medical research centre that, like the Mayo Clinic, will appeal to people from all over the world. They will come and use the services and pay for those services and pay highly for them.

**Mr. Osbaldeston:** Then I would say he is on my track, Mr. Chairman, in trying to create the critical mass. I believe he is.

**The Chairman:** But he had to make a decision. No one could say at that particular point that Alberta was the logical place for a medical research centre. It was his decision with his money to say that that was where it would be. That is a little more than the critical mass theory, isn't it?

**Mr. Osbaldeston:** It is a combination, I think, Mr. Chairman. I agree with you, but I would suggest that Mr. Loug-

## [Traduction]

l'infrastructure fondamentale qui permettrait à l'industrie océanique de démarrer.

Même dans mon programme, il pourrait y avoir place pour les frais d'établissement nécessaires pour permettre à la chose naturelle de se produire, si je puis la décrire ainsi. C'est naturel dans le sens qu'après un certain temps elle devient autonome et n'exige plus d'autres subventions. Dans un sens, elle est naturelle, mais il faut surmonter l'inertie, ce qui est la seule façon dont je puis la décrire, du manque de masse critique, afin que quelque chose puisse se produire, et les choses qui devraient se produire, parce que c'est dans la nature des choses qu'elles évoluent à partir de leur fondement naturel.

Vous avez énoncé une autre proposition, je pense. C'est-à-dire qu'on peut oublier l'avantage naturel et simplement investir dans le projet. J'aimerais penser que M. Lougheed n'est pas simplement en train de poursuivre cet objectif comme tactique d'expansion économique, mais parce que le fait de simplement poursuivre une politique de « nous l'achèterons » entraînera un subventionnement constant, sans fin. C'est implicite dans ce genre de déclaration, à moins que et d'était mon premier exemple, ce qui s'est produit vient de ce que vous versez des sommes d'argent au lancement d'un projet afin de créer une masse critique dans l'espoir que le projet s'épanouira parce qu'il y a un certain but naturel dans le fait qu'il épanouisse dans ce lieu particulier.

Je ne compterais pas tellement sur la deuxième proposition, qui veut que vous achetiez le projet et que vous soyez disposé à l'acheter pour toujours. Si je puis utiliser le terme, je crois que c'est presque avilissant. Je ne fais pas allusion à la situation qui existe en Alberta et que vous avez mentionnée, mais je crois qu'il est avilissant que des personnes sachent qu'elles travaillent à un projet qui exigera toujours un subventionnement. Peut-être le terme « avilissant » est-il trop fort, mais je ne crois pas qu'ils devraient toujours avoir besoin de subsides par opposition du fait de travailler à une tâche, qui, à leur sens dépend de leurs propres compétences, dans un lieu réel et pour laquelle ils savent qu'ils contribuent au PNB sans constamment devoir recevoir des subventions. Je pense que c'est ce que veulent les gens.

**Le président:** Pour rendre justice à M. Lougheed, toutefois, il est tout à fait possible qu'avec l'infusion de ce que vous appelez la masse critique il créera un centre médical qui, comme la clinique Mayo, attirera une clientèle de partout dans le monde. Ils viendront utiliser ces services et paieront pour ces services; il les paieront même chèrement.

**M. Osbaldeston:** Je dirais alors qu'il suit une voie, monsieur le président, en essayant de créer la masse critique. C'est ce que je crois.

**Le président:** Mais a-t-il dû prendre une décision. Personne ne pouvait dire à ce moment particulier que l'Alberta était la place logique pour un centre de recherche médicale. Il a décidé avec son argent que c'était là qu'il devait l'établir. Cela dépasse légèrement la théorie de la masse critique n'est-ce pas?

**M. Osbaldeston:** C'est un mélange, je crois, monsieur le président. Je suis d'accord avec vous, mais j'estime que M.



[Text]

eed, and certainly his officials, examined the capacity for Alberta's "natural advantage." What could really go for some years?

**Senator Balfour:** The natural advantage being that he has the money.

**Mr. Osbaldeston:** He has the money, sir, but I would like to suggest to you that he has some other things going for him as well. There is no such location—I was going to say west of Chicago, but I think that would include the Mayo Clinic—of the kind that he is trying to build. The locational advantage is what I was trying to suggest he may have.

**Senator Barrow:** But in doing so he may destroy other medical schools.

**Senator Thériault:** No.

**Mr. Osbaldeston:** I would like to believe, sir, as was suggested earlier in discussion with honourable senators, that there is plenty of room in this country for a lot of initiatives like Mr. Lougheed is taking relative to that research centre. As the country grows, that medical research centre will grow. I suggested there was a geographical advantage for him. I guess I am a little bewildered why somebody from Alberta should have to go to the Toronto Sick Children's Hospital. That is a long way and you are away from your family. I guess I wish him well in that sense. It is why we have an Eastern Ontario Children's Hospital here in Ottawa. He has a locational advantage, which is the point I was making. He has a high technology base, which is being created around, curiously enough, the oil and gas industry. Medical research is a high technology job. So he is going to have engineers in his labour market, highly skilled, highly innovative, and I think we will see a cross-fertilization.

**The Chairman:** Obviously we are not criticizing him for doing that. We wish him well, providing he does not wreck, as Senator Barrow suggests, all the rest of the research in Canada. But we are wrestling with the fact that there seems to be something more than just economic potential of a region. There is that concept that somebody has to make a decision.

Your minister and you and Mr. Chambers have said that there is a revolution, a technological revolution, and that that revolution does not require, or is not constrained by, the infrastructure problems that the secondary manufacturing had, if my information was correct. You are free to put it anywhere, within reason. Mr. Chambers is shaking his head. You are freer. May I get you to unshake your head at "freer"?

**Mr. Osbaldeston:** He will keep it steady.

**The Chairman:** You are freer to regionalize the development at that high technological level. That is, in effect, what Mr. Lougheed is doing. He is saying, "I am going to regionalize it here, because I have the money to do it."

[Traduction]

Lougheed et certainement ses hauts fonctionnaires ont examiné la capacité de l'Alberta comme «avantage naturel». Est-ce que le projet pourrait réellement fonctionner pendant quelques années?

**Le sénateur Balfour:** L'avantage naturel dans ce cas vient de ce qu'il a de l'argent.

**M. Osbaldeston:** Il a de l'argent, monsieur, mais j'aimerais vous dire qu'il a également certainement autre chose qui joue en sa faveur. Il n'y a pas un emplacement du genre, c'est-à-dire à l'Ouest de Chicago, mais je pense que cela comprendrais la clinique Mayo, qu'il essaie de construire. J'essayais de dire qu'il pouvait avoir l'avantage de l'emplacement.

**Le sénateur Barrow:** Mais ce faisant il peut détruire d'autres facultés de médecine.

**Le sénateur Thériault:** Non.

**M. Osbaldeston:** J'aimerais croire, monsieur, comme cela a été suggéré plus tôt en discutant avec les honorables sénateurs, qu'il y a beaucoup de place dans ce pays pour énormément d'initiatives comme celle que M. Lougheed tente de réaliser avec ce centre de recherche. A mesure que le pays grandira, ce centre de recherche médical grandira aussi. J'ai dit qu'il y avait un avantage géographique en sa faveur. J'imagine que je suis un peu étonné que quelqu'un de l'Alberta doive se rendre au Sick Children's Hospital de Toronto. C'est loin et le patient est loin de sa famille. Dans ce sens, je lui souhaite tout le succès. C'est pourquoi nous avons dans l'Est de l'Ontario un hôpital pour enfant ici à Ottawa. Il a l'avantage de l'emplacement, et c'est le point que je voulais faire ressortir. Il a un solide fondement technologique, qui s'est créé assez curieusement autour de l'industrie du pétrole et du gaz naturel. La recherche médicale relève de la haute technologie. Il devra donc employer des ingénieurs dans son marché du travail, hautement spécialisés, hautement innovateurs, et je pense que nous assisterons à une sorte d'hybridation.

**Le président:** Il est évident que nous le ne critiquons pas à ce sujet. Nous lui souhaitons tout le succès, pourvu qu'il ne détruise pas, comme l'a laissé entendre le sénateur Barrow, tout le reste de la recherche qui se fait au Canada. Mais nous sommes en butte au fait qu'il semble y avoir quelque chose de plus que le simple potentiel économique d'une région. Il faut en effet que quelqu'un prenne une décision.

Votre ministre, vous-même et M. Chambers avez dit qu'il y a une révolution, une révolution technologique et que cette révolution ne suscite pas les problèmes d'infrastructure que la fabrication secondaire a éprouvés si mes renseignements étaient exacts. Vous êtes libre de l'investir n'importe où, dans les limites du raisonnable. M. Chambers secoue sa tête. Vous êtes plus libre. Puis-je obtenir que vous arrétiez de secouer votre tête aux termes plus libre?

**M. Osbaldeston:** Il arrêtera.

**Le président:** Vous êtes plus libre de régionaliser l'expansion à ce niveau élevé de technologie. C'est, en fait, ce que M. Lougheed est entrain de faire. Il dit qu'il va la régionaliser ici, parce qu'il a l'argent pour le faire.



## [Text]

You fellows are sitting there with the money and you are going to have to make those decisions, or maybe not make the decisions but encourage the regionalization. Just how will you do it and determine it? Because I am afraid that the economic potential of the region will not give you the complete guideline. You will have to make some decisions, just as Mr. Lougheed has made a decision.

**Mr. Osbaldeston:** Exactly, but, Mr. Chairman, I would not want my position viewed as "laissez faire" versus a more activist view. I am not in the position of being laissez faire, because I don't believe it will happen in that total laissez faire environment.

I do wish to come back to my ocean one and concentrate on that. Looking at the regional economic development, the first logical question is: What is the economic advantage? What is the best thing that can happen in that region? That is the first question. The second question is: If that is the best thing that can happen, why is it not happening?

There are many answers to that question. I want to suggest that one of them is the lack of critical mass. If you have made the decision that ocean research is the future industry; if you have made the decision that there is a natural advantage to be gained by having that happen in the maritimes rather than in downtown Toronto, because there are natural advantages in the maritimes; if that is the premise, then it is totally logical to me that the government would then proceed to fund the towing tank at a maritime university.

**The Chairman:** Senator Thériault raised an interesting point. He said that if the research which precedes even what you may be talking about has taken place in a certain area, it is logical that that area would be viewed as the natural place for the development. At that stage you come back to this constraint thing, where certain provinces, which have been doing that research, would be, by your definition, judged to have the natural capacity for that kind of development, and again you will concentrate that development. You take the obvious case of fisheries, but there are less obvious cases. There are situations where you might well say—I am sorry, I cannot think of any offhand.

**Senator Thériault:** I can.

**The Chairman:** Go ahead, but I wish you would complete that point.

**Senator Thériault:** I will complete that point, but I want to make one or two other points. On the question of this Ocean Research Centre to be based in St. John's, I wonder what will happen in five years time, because there is also a very buoyant economy in British Columbia, and it is also situated on an ocean. If at one point the Government of British Columbia said that if it were done there the federal government would only have to fund 25 per cent of it, would it be situated there?

The other point I wish to make is that there was a big backlash from Ontario and other regions when Michelin Tire decided to settle in Nova Scotia. I am sure very few bureau-

## [Traduction]

Vous messieurs vous êtes assis là-bas avec l'argent et vous allez devoir prendre ces décisions, ou peut-être ne pas prendre de décisions mais encourager la régionalisation. Mais comment allez-vous procéder et le déterminer? Car je crains que le potentiel économique de la région ne vous fournisse pas des directives complètes. Vous devrez prendre certaines décisions, tout comme M. Lougheed a pris la sienne.

**M. Osbaldeston:** Exactement, mais monsieur le président, je ne voudrais pas que ma position soit considérée comme du «laissez faire» par opposition à une optique plus activiste. Je ne suis pas en mesure de laisser faire parce que je ne crois pas que cela se produira dans ce milieu de laisser faire total.

Je souhaite en revenir à mes projets océaniques et me concentrer sur eux. En regardant ce projet économique régional, la première question logique qu'on se pose est celle-ci: Quel est l'avantage économique? Quelle est la meilleure chose qui pourrait arriver dans cette région? C'est la première question... La seconde question est celle-ci: Si c'est la meilleure chose qui pourrait arriver, pourquoi ne se produit-elle pas?

Il y a de nombreuses réponses à cette question, dont l'une est, je dirais l'absence d'une clientèle suffisante. Si vous avez décidé que la recherche océanique est l'industrie de l'avenir, si vous avez décidé qu'il y a un avantage naturel à choisir comme cadre les Maritimes plutôt que Toronto, parce qu'il y a des avantages naturels dans les Maritimes; si telles sont vos prémisses, je trouve alors parfaitement logique que le gouvernement commence à financer le réservoir de touage vers une université maritime.

**Le président:** Le sénateur Thériault a soulevé un point intéressant. Il a dit que, si la recherche qui précède même ce dont vous parlez, s'est effectuée dans une certaine région, il est logique que cette région soit considérée comme le lieu naturel d'implantation du projet. A ce stade, il vous faut conclure inévitablement que les provinces qui ont fait cette recherche, seraient, selon votre définition, réputées avoir la capacité naturelle de faire ce genre de développement et, à nouveau, vous concentrerez ce développement. Vous prenez le cas évident des pêcheries, mais il y a des cas moins évidents. Il y a des situations où vous pourriez fort bien dire—je suis désolé, il ne m'en vient pas l'esprit immédiatement.

**Le sénateur Thériault:** Je le puis.

**Le président:** Allez-y, mais j'aimerais que vous complétiez ce point.

**Le sénateur Thériault:** Je compléterai ce point, mais je veux faire une ou deux autres observations. Au sujet de la question de ce centre de recherche océanique qui sera basé à St-Jean, je me demande ce qui se produira dans cinq ans, parce qu'il y a également une économie très active en Colombie-Britannique, et elle est également située près d'un océan. Si jamais le gouvernement de la Colombie-Britannique disait que le gouvernement fédéral n'aurait à verser que 25 p. 100 des frais, si le centre était aménagé là-bas, le serait-il?

Le deuxième point: il y a eu une grosse réaction, en Ontario et dans d'autres régions, lorsque les pneus Michelin ont décidé de s'installer en Nouvelle-Écosse. Je suis sûr que très peu de



[Text]

crats in Ottawa, with all due respect, would have said that that was a logical place for a tire plant. Nevertheless, Michelin has done wonders for Nova Scotia, will do wonders for Nova Scotia, and is making tires and is selling them. However, if a critical assessment had been made, I am sure it would have been decided to locate it in Toronto or Montreal.

I wish to raise one more point. When I was the Minister of State for Health and Welfare in the Province of New Brunswick, I was told that there was a good start made years ago on biological engineering by the University of New Brunswick. That was funded by federal grants. I was told that they were really the pioneers in this field and were doing wonderful work. At that time they came to me, as the Minister of State for Health and Welfare, for funding, but I did not have the funds to give them. In the meantime, McMaster University, or some university in Toronto, became involved in this field. The end result is that—and I do not have all the details, but I am sure those who succeeded me do—the program died at the university of New Brunswick because of a lack of funds. Now I presume that they are 10 years behind time and that McMaster, or some other university in Toronto, is working on that. Again, that is because a money decision had to be made. I say that because, first of all, New Brunswick was able to attract people from outside of the province, and outside of the country. They had the talents in the Atlantic provinces to proceed with these matters. As I said, when these critical decisions are made, often times it is the money that counts and not the total economy or the development of the whole country.

**Senator Doody:** Mr. Chairman, I have something to say on the same point. Reference has been made several times to what appeared to be a simple operation—the establishment of the cold water research unit in Newfoundland and the support for the ice testing tanks, and so forth. However, it was not quite that simply. I was an ongoing battle for over a year. It was felt at the Science Council that they should establish that test tank in Ottawa. It was going to be situated on the banks of the Rideau River somewhere and was to be an impressive way of testing cold water research vehicles, and so forth. Having succeeded, I remember asking the then Minister of Science and Technology, at a public meeting, whether they would consider putting a branch of the Wheat Board in Cornerbrook if the test tank could not be put in Newfoundland! In any event, that was over three years ago, and nothing has been done since. There is still no funding, no test tank and no operation. The operation that is in Newfoundland now for this sort of thing—which everybody agrees is the normal development of an obvious Canadian resource—still has not advanced beyond the establishment of the sea core operation, a meeting on which will be held here in Ottawa next week. The original initiative of Newfoundland about 10 years ago was for the NORCO. Even with the best of intentions in the world, it is still hard to get anything moving out in the colonies, the outer limits of the country. So, I agree totally with what Senator Thériault has said. Even when you have the critical mass in

[Traduction]

bureaucrates à Ottawa, sauf tout le respect qui leur est dû, auraient dit qu'il s'agissait là d'une place logique pour y installer une usine de pneus. Néanmoins, Michelin a fait et fera des merveilles pour la Nouvelle-Écosse, et il fabrique des pneus, et il les vend. Toutefois, si l'évaluation critique avait été faite, je suis sûr qu'on aurait décidé de l'installer à Toronto ou à Montréal.

Un dernier point. Lorsque j'étais ministre d'État à la Santé et au Bien-être, dans la province du Nouveau-Brunswick, on m'a dit qu'un grand départ avait été donné il y a des années à l'ingénierie biologique par l'Université du Nouveau-Brunswick. C'était financé par des subventions fédérales. On m'a dit qu'elle a vraiment fait œuvre de pionniers dans ce domaine et qu'ils faisaient un travail magnifique. A cette époque, ils s'étaient adressés à moi en ma qualité de ministre d'État chargé de la Santé nationale et du Bien-être social, pour obtenir des crédits, mais je n'en avais pas à leur donner. Entretemps, McMaster University, ou une université de Toronto, se sont engagées dans cette voie. Le résultat final est que—et je n'ai pas tous les détails, mais je suis sûr que tous ceux qui m'ont succédé les ont—le programme a été abandonné par l'université du Nouveau-Brunswick en raison d'un manque de fonds. Maintenant, je présume qu'ils ont 10 ans de retard et que McMaster ou quelque autre université de Toronto, travaille à ce projet. Une fois de plus, c'est parce qu'une décision financière avait dû être prise. Je cite cet exemple, tout d'abord parce que l'université du Nouveau-Brunswick pouvait attirer des gens de l'extérieur de la province et de l'extérieur du pays. Les provinces Atlantiques avaient les talents voulus pour procéder à ces recherches. Je le répète, lorsque ces décisions critiques sont prises, très souvent c'est l'argent qui compte et non pas l'ensemble de l'économie ou l'expansion du pays.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le président, j'ai quelque chose à ajouter sur le même sujet. On a mentionné plusieurs fois ce qui semblait être une opération simple: l'établissement d'une unité de recherche en eau froide à Terre-Neuve et le subventionnement des réservoirs d'expérimentation de la glace, etc. Mais ce n'était pas si simple. Cela a fait l'objet d'une bataille continue pendant plus d'un an. Le Conseil des sciences croyait qu'il devrait installer le réservoir d'expérimentation à Ottawa. On voulait l'installer quelque part sur les berges de la rivière Rideau, c'était une façon étonnante d'expérimenter les véhicules de recherche en eau froide, etc. Ayant obtenu gain de cause, je me souviens d'avoir demandé au ministre des Sciences et de la Technologie d'alors, lors d'une séance publique, s'il envisageait d'installer un bureau de l'Office du blé à Cornerbrook étant donné que le réservoir d'expérimentation ne pouvait être installé à Terre-Neuve! De toute façon, c'était il y a plus de trois ans, et rien n'a été fait depuis. Il n'y a pas encore de crédits, pas encore de réservoir d'expérimentation et aucune exploitation. Ce qui se trouve maintenant à Terre-Neuve—et tout le monde reconnaît qu'il s'agit bien là de la mise en valeur normale d'une ressource canadienne évidente—n'a pas encore dépassé le stade de l'implantation de l'installation centrale en mer, et on tiendra une réunion ici à Ottawa la semaine prochaine à ce sujet. La première initiative de Terre-Neuve, il y a environ 10 ans, était en faveur de la NORCO. Même avec les meilleures intentions du monde, il est encore difficile de



## [Text]

some places, as is obvious in Newfoundland, one still cannot get it to move.

**Mr. Osbaldeston:** I want to be very clear in the beginning in that we are talking across a spectrum of—and I guess I will use the word “intervention”—from no intervention at all to total control. In-between, of course, is where you find the real life, I suppose. I join in the sentiments of most of the senators when they say that you cannot just stand back and take no interest. I gather that is the sense of the question, and I agree with that.

The only force of my argument is that, in selecting the place of intervention, choose the best one. Choose the one with the most solid foundation. I then suggested that those with the most solid foundation are those where the reality is on your side, but perhaps the money is not, so then we should make up for the money. Over time, you will be proven to be right and not proven wrong. I assume Mr. Loughheed is doing the same thing. I am confident he is doing the same thing. He is going to make up for the lack of a critical mass with money, the usual way to do it. Not only did we have the reality of the University of Newfoundland and the ocean, but we also had the reality of the members of its staff who were highly skilled in that area. So, we had more than just the ocean going for it in the case of Newfoundland. Indeed, in the case of biological engineering at the University of New Brunswick, it too had the people.

So, my only argument is that, in selecting the intervention—which must occur because of the nature of the country—select the one that has the best chance to win, and then be prepared to put up either money, transfer some of our technology out of the NRC, train the people, and even subsidize the transportation rate, if need be.

As far as the Michelin case is concerned, I wish to make one point. I think Michelin is located in Nova Scotia for a number of reasons. They did get a grant and there were a lot of bureaucrats involved in supporting the Michelin proposition. There is a tidewater, which is a real factor to this decision. They wanted port access and they got it. There is a work force, which Michelin has a high regard for, and there is access to the north-east markets of the United States, where I think 75 per cent—and, indeed, in 100 per cent of the new plant—is going. Money was needed, but there were other considerations which meant that these plants will be successful over time.

**The Chairman:** Let us go at it another way for a moment. Given that you accept the economic development as opposed to economic growth, I think that is the way you put it, that does require some determination whether we are referring here to the economic potential of a region or the natural potential of a region, and the critical mass concept. Who in government is doing the thinking about this, is it MOSED or is it DREE?

## [Traduction]

faire démarrer quelque chose dans les colonies, les limites extrêmes du pays. Je suis donc totalement d'accord avec ce que le sénateur Thériault a dit. Même lorsqu'on a la masse critique en certains endroits, comme l'était de toute évidence le cas à Terre-Neuve, on ne peut pas toujours faire démarrer un projet.

**M. Osbaldeston:** Je veux préciser dès le début que nous parlons de tout un spectre de—et je pense que j'utiliserai le terme «interventions»—en partant d'une intervention nulle jusqu'au contrôle total. Au centre de ce spectre, bien sûr, est ce qu'on appelle la vie réelle, je suppose. Je partage l'impression de la plupart des sénateurs lorsqu'ils disent qu'on ne peut simplement s'en détacher et ne pas s'y intéresser. J'imagine que c'est le sens de la question, et je suis d'accord avec cela.

J'insisterai uniquement sur le fait qu'en choisissant le lieu d'intervention, il faut choisir le bon. Choisissez celle qui a les fondations les plus solides. J'ai ensuite laissé entendre que celles qui ont les fondements les plus solides sont celles qui s'appuient sur la réalité, sans qu'il y ait nécessairement de fonds, de sorte que vous devrez compenser l'absence de fonds. L'avenir vous donnera raison. Je présume que M. Loughheed fait la même chose. Je suis convaincu qu'il fait la même chose. Il compensera le manque de masse critique par de l'argent, c'est la façon habituelle de procéder. Non seulement avions-nous la réalité de l'université de Terre-Neuve et de l'océan mais nous avions également la réalité des membres de son personnel qui étaient hautement spécialisés dans ce domaine. C'est pourquoi, dans le cas de Terre-Neuve, nous avions en plus l'océan qui parlait en faveur du projet. En effet, dans le cas de l'ingénierie biologique de l'université du Nouveau Brunswick, ce projet avait également les compétences voulues.

Par conséquent, je me contenterai de dire qu'en choisissant l'intervention qui doit se produire en raison de la nature du pays, il faut choisir celle qui a la meilleure chance de gagner et ensuite être disposé à investir soit de l'argent, soit à effectuer un transfert d'une partie de notre technologie du CNR soit à former des personnes, ou même à subventionner le tarif de transport, s'il y a lieu.

Pour ce qui est de Michelin, je désire faire une observation. Je crois que Michelin s'est implanté en Nouvelle-Écosse pour un certain nombre de raisons. Cette société a obtenu une subvention et il y avait énormément de bureaucrates qui appuyaient la proposition de Michelin. Il y a une marée, ce qui est un facteur déterminant de cette décision. Ils voulaient l'accès au port et ils l'ont eu. Il y a une force ouvrière, ce qui compte beaucoup pour Michelin, et il y a l'accès au marché nord-est des États-Unis, où je pense 75 p. 100 et même 100 p. 100 de la nouvelle usine est dirigée. On avait besoin d'argent mais il y avait d'autres considérations qui signifiaient que ces usines seraient prospères après un certain temps.

**Le président:** Passons à une autre façon pour un moment. Étant donné que vous acceptez l'expansion économique par opposition à la croissance économique, je pense qu'il y a une façon dont vous l'énoncez, qui exige une certaine détermination à savoir si nous faisons ici allusion au potentiel économique d'une région ou à son potentiel naturel ou au concept de masse critique. Quelle est l'instance gouvernementale chargée du remue-ménages à ce propos, est-ce le DEDE ou le MEER?



[Text]

**Mr. Osbaldeston:** I think one of the interesting aspects of the new ongoing arrangements, Mr. Chairman, is the fact that it allows all of us to think about it.

A key responsibility resides with the Department of Regional Economic Development. There is no question about that. To use a hypothetical situation, a proposal could well come from the Minister of Transport to locate the Coast Guard College in Ottawa. Under the system we have, that proposal must go before the committee, at which point you get this regional dimension. The Minister of Regional Economic Expansion would be sitting there, as would other ministers with knowledge of all of the regions of Canada, any one of whom could question the proposal.

So, you are not dealing with the location of the college; rather, you are constantly dealing with the regional impact, and that happens every week.

**The Chairman:** Who is responsible, though, for determining what the regional potentials are?

**Mr. Osbaldeston:** It could come from two sources, Mr. Chairman: first, DREE, operating in collaboration with the provinces on a General Development Agreement, could, in discussions with the provinces, have identified it and brought it forward; second, the Ministry of Environment could be concerned about the movement of ice in the north and how tankers are going to be moved through that ice, in which event they could come forward with a need for ocean icebreaking capability. So, it could come from a line department in pursuit of its—

**The Chairman:** But that isn't very well co-ordinated, is it?

**Mr. Osbaldeston:** Oh yes, in the sense that I meet with my colleagues weekly and that precise question is discussed. If a line department needs icebreaking capability or knowledge, then the question as to where that capability is to be located is addressed. The Deputy Minister of DREE, who knows the aspirations of the Atlantic provinces, is sitting there listening to the answer, and then there is a dialogue. We then go to the ministers, advising them that, yes, there is an icebreaking capability need and that the department has suggested Toronto, but the Minister of DREE points out that it would be much more logical to have it in St. John's. Then the ministers have in front of them the regional question.

**The Chairman:** But that is at the stage where you are making the decision.

**Mr. Osbaldeston:** That is correct.

**The Chairman:** You pointed out that, in relation to these high technology advancements, there is going to have to be a lot of planning ahead of time.

**Mr. Osbaldeston:** I was trying to describe a top-down and a bottom-up, if I can put it that way, because both are happening all the time. The line departments are putting forward ideas and then you have the policy group, of which we are members, who try to take the broad perspective in terms of what should happen, and it is a meshing of those two.

[Traduction]

**M. Osbaldeston:** Je crois que l'un des aspects intéressants des nouvelles ententes actuelles, monsieur le président, est le fait qu'elles permettent à nous tous de nous y intéresser.

Une responsabilité clé incombe au ministère de l'Expansion économique régionale. Cela ne fait aucun doute. Pour citer un cas hypothétique, le ministère des Transports pourrait fort bien émettre une proposition visant à installer à Ottawa le Collège de la garde côtière. Selon notre système actuel, cette proposition doit être présentée au Comité, et c'est à ce stade-ci que vous obtenez la dimension régionale. Le ministère de l'Expansion économique régionale siègerait là, ainsi que d'autres ministres connaissant toutes les régions du Canada et chacun d'eux pourrait mettre en cause la proposition.

Par conséquent, vous ne traiteriez pas de l'emplacement du Collège, mais plutôt de l'incidence régionale et cela se produit chaque semaine.

**Le président:** Qui est chargé, cependant, de déterminer les potentiels régionaux?

**M. Osbaldeston:** Cette détermination pourrait provenir de deux sources, monsieur le président: d'abord, le MEER, travaillant en collaboration avec les provinces à un accord général d'expansion, pourrait au cours des discussions avec les provinces, l'avoir identifiée et présentée; deuxièmement, le ministre de l'Environnement pourrait craindre que le mouvement des glaces dans le Nord n'entrave le déplacement des pétroliers, auquel cas il pourrait se voir obligé d'utiliser des brises-glaces océaniques. Donc, ces déterminations pourraient provenir d'un ministère responsable qui chercherait à...

**Le président:** Mais ce n'est pas très bien coordonné, n'est-ce pas?

**M. Osbaldeston:** Oh si, car je rencontre mes collègues chaque semaine et cette question-là est discutée. Si un ministère responsable a besoin de capacités ou de connaissances au sujet des brise-glaces, on se pose alors la question de savoir où cette capacité devrait être située. Le sous-ministre du MEER, qui connaît les aspirations des provinces Atlantiques, siège à cette réunion, écoutant la réponse; ensuite se tient un dialogue. Nous nous adressons alors aux ministres et les informons de ce besoin de brise-glaces, et du fait que le ministère avait proposé Toronto. Mais le ministre du MEER souligne qu'il serait beaucoup plus logique de l'implanter à St-Jean. Alors les ministres se trouvent confrontés à la question régionale.

**Le président:** Mais c'est à ce stade que vous prenez la décision.

**M. Osbaldeston:** C'est juste.

**Le président:** Au sujet de ces grands progrès technologiques, vous avez signalé qu'il faudra beaucoup de planification préalable.

**M. Osbaldeston:** J'essayais de faire voir les deux côtés de la médaille. Les services organiques avancent des idées; ensuite, le groupe chargé des politiques, dont nous sommes membres, essaie d'obtenir une vue d'ensemble de ce qui devrait se produire. C'est une combinaison de ces deux choses.



## [Text]

**Senator Barrow:** In his statement, the minister speaks about investment, both government and private. I am wondering where this private capital investment is going to come from. Is it going to come from Canadians, or is it investment that would be coming from outside the country?

**Mr. Osbaldeston:** With your permission, Mr. Chairman, I shall ask Mr. Chambers to respond to that.

**Mr. Chambers:** We would expect that most of it would come from Canadian sources. Our assessment is that over the next five years, ten years, Canadian savings from all sources will be adequate to finance the largest part of most of the investment capital required in Canada. There will continue to be some requirement for the import of capital. That is another way of saying we will continue to have a moderate current account deficit.

The simple answer is that most of it will come from Canadian sources. The big challenge will be to ensure that what we call the financial intermediaries—that is, the investment institutions—are alert to and aware of and able to move into investment areas different from their traditional patterns.

Based upon the moves made by the large banks and insurance companies to set up special groups to handle investments in specific fields such as energy, I feel very comfortable that they will adapt themselves quite quickly.

**Senator Barrow:** Even with the government's proposed suggestions in connection with the takeover of parts of the oil industry?

**Mr. Chambers:** I suppose there is not much doubt that that could have an impact on the general requirement, and it may have some effect on the amount of capital available for projects in Canada. Even the multinationals operating in Canada are now investing their Canadian-owned savings. It is not new money that is coming into the country for that industry. Most of the new money coming into the country is coming in by way of security borrowing in New York. It is not that kind of capital that is actually coming in for these projects.

While I would not say that there is not going to be an impact, certainly the level of savings generated in Canada is quite adequate, and the energy sector will be one of the largest sources of savings.

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, I would like to follow up on Senator Leblanc's line of questioning respecting the type of training that will be required of people going into the micro-electronic and bioengineering industries.

While a number of new jobs will be created in these new areas, but there will be a certain level of displacement. In my province, and throughout the country in general, university enrolment is dropping, whereas enrolment in technical schools or colleges is on the increase. Will these new jobs that you speak of require university-trained people or technicians?

**Mr. Chambers:** Both, senator.

## [Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Dans sa déclaration, le ministre parle de l'investissement, tant gouvernemental que privé. Je me demande d'où proviendra l'investissement en capital privé. Du Canada ou de l'extérieur?

**M. Osbaldeston:** Avec votre permission, monsieur le président, je demanderai à M. Chambers de répondre.

**M. Chambers:** La majeure partie proviendrait, je pense, de sources canadiennes. D'après notre évaluation, au cours des cinq ou dix prochaines années, les épargnes canadiennes de toutes sources fourniront la majeure partie des capitaux d'investissement requis au Canada. Nous devons évidemment continuer d'importer des capitaux. Nous continuerons donc d'avoir un déficit modéré de la balance courante.

Mais la majeure partie proviendra de sources canadiennes. Le grand défi à relever sera d'assurer que les intermédiaires financiers, c'est-à-dire les sociétés d'investissement, connaissent les divers domaines d'investissement possible et sont en mesure de se lancer dans des domaines différents de leurs modèles traditionnels.

Comme les grandes banques et compagnies d'assurance ont entrepris de créer des groupes spéciaux chargés de traiter les investissements dans des domaines particuliers comme l'énergie, je ne doute pas qu'elles s'adaptent très rapidement.

**Le sénateur Barrow:** En dépit des propositions du gouvernement concernant la prise de contrôle de parties de l'industrie du pétrole?

**M. Chambers:** Je suppose que cela pourrait sans doute influencer sur les besoins généraux et sur la quantité de capitaux mis à la disposition des projets canadiens. Même les multinationales faisant affaire au Canada investissent maintenant leurs épargnes d'appartenance canadienne. Il ne s'agit pas de nouveaux fonds importés au pays pour cette industrie. La plupart proviennent de New York sous forme d'emprunts garantis. En fait, ce n'est pas ce type de capitaux qui est investi dans ces projets.

Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il n'y aurait pas de répercussions, mais le niveau d'épargne créé au Canada est tout à fait suffisant, et le secteur de l'énergie sera l'une des grandes sources d'épargne.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre dans le sens des questions du sénateur Leblanc au sujet du type de formation que devront avoir les personnes qui se lanceront dans l'industrie de la micro-électronique et de la bio-ingénierie.

Un certain nombre de nouveaux emplois seront créés dans ces nouveaux domaines, mais il y aura un certain niveau de déplacement. Dans ma province, et dans tout le pays en général, les inscriptions dans les écoles et collèges techniques augmentent. Pour les nouveaux emplois dont vous parlez, aura-t-on besoin de diplômés d'universités ou de techniciens?

**M. Chambers:** Des deux, sénateur.



[Text]

**Senator Thériault:** I must say, it worries me that university enrolment in a country like Canada is dropping, and I am wondering whether the type of training that will be necessary for these new jobs can be given to people who do not have a university background.

**Mr. Chambers:** There are two points, senator. One of the reasons that university enrolment is dropping—and it may very well slow down in some of the other post-secondary schools—is of course the population pattern. There is a fairly sharp drop in the number of young people now coming into the university age pattern. The birth rate in Canada reached its peak in 1959, and now 20 years later that is going through the system. That is one factor that accounts for a decrease in university enrolment. You are also quite right in saying that there has been a move from university training to technical schools or colleges, although my understanding is that the engineering and technical faculties at universities are full up. The kinds of skills which they teach at post-secondary technical schools are also very, very appropriate—computer programming, maintenance, electronics, and so on. Those are the kinds of skills that will be required, and I think they are equally if not more appropriate for the era we are going into.

You need more of those kind of people than you need very highly qualified people such as engineers, so I do not think that is a real problem. The real problem comes when we have a smaller group of people moving into that whole age group and it is going to aggravate the problem of supply of skilled labour for economic growth which has already been discussed.

**Senator Thériault:** Even so, in Canada on a per capita basis, even with the number of kids now in school, we have never reached the level of some other countries in the percentage of our young people graduating from university.

**The Chairman:** Are there any further questions?  
I have one with respect to page 7 of the minister's statement. I want to understand the point that is made. It says:  
With the relatively small domestic economy, we also have to ensure that the integrity and scale of Canada's domestic market is maintained.

**Mr. Osbaldeston:** The integrity referred to there is the wholeness of the market and that it should not be splintered. The scale has reference to the same in that that scale which does exist should be available.

**The Chairman:** I am sorry, I do not understand that either.  
**Mr. Osbaldeston:** I think we must prevent a Balkanization. That is what that is meant to convey.  
**The Chairman:** I see. In other words, it is a Common Market aspect of the position?  
**Mr. Osbaldeston:** That's correct.

**The Chairman:** I have no further questions. Are there any further questions from the committee?  
**Mr. Osbaldeston:** It is always a pleasure to have you appear before the committee. The committee looks forward to it and we have enjoyed your presence here today. Our thanks are

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** Je m'inquiète de ce que les inscriptions universitaires diminuent dans un pays comme le Canada, et je me demande si le type de formation requis pour ces nouveaux emplois peut être donné à des personnes sans formation universitaire.

**M. Chambers:** Il y a deux aspects à cette question, sénateur. L'une des raisons pour lesquelles les inscriptions universitaires diminuent—et il se peut très bien qu'elles diminuent aussi dans certaines autres écoles post-secondaires—c'est, évidemment, le modèle démographique. Il y a une diminution assez grande du nombre de jeunes qui arrivent dans le groupe d'âge universitaire. Le taux de naissance au Canada a atteint son sommet en 1959, et 20 ans plus tard, cela se traduit dans le système. C'est là un facteur qui explique la diminution des inscriptions universitaires. Vous avez également raison de dire qu'il y a une orientation certaine vers les écoles ou collèges techniques, mais si je ne m'abuse, les facultés techniques et les facultés de génie sont pleines. Les compétences qu'on enseigne dans les écoles techniques postsecondaires sont également très appropriées: programmation d'ordinateurs, maintenance, électronique, etc. Ce sont les types de compétences dont on aura besoin, et je pense qu'elles correspondent tout autant, sinon plus, à l'époque dans laquelle nous nous engageons.

On a plus besoin de ces techniciens que de personnes hautement qualifiées comme les ingénieurs; je ne pense donc pas que ce soit un véritable problème. Le vrai problème se pose quand il y a moins de personnes dans ce groupe d'âge. Cela accentuera le problème des ressources spécialisées par rapport à la croissance économique, dont nous avons déjà parlé.

**Le sénateur Thériault:** Même avec le nombre d'enfants actuellement à l'école, nous n'avons jamais atteint au Canada le niveau atteint par d'autres pays quant au nombre de diplômés universitaires par habitant.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?  
J'ai une question concernant la page 7 de la déclaration du ministre. J'aimerais comprendre ce que veut dire:  
Étant donné l'économie intérieure relativement modeste, nous devons également nous assurer du maintien de l'intégrité et de l'envergure du marché intérieur canadien.

**M. Osbaldeston:** L'intégrité dont il est question, c'est la cohésion du marché, qui ne doit pas être brisée. Il en est de même de l'envergure, qui doit être maintenue.

**Le président:** Je suis désolé, je ne comprends pas plus.  
**M. Osbaldeston:** Je pense que nous devons empêcher une balkanisation. C'est ce que cela veut dire.  
**Le président:** Je vois. Autrement dit, c'est l'aspect «marché commun» de la position.  
**M. Osbaldeston:** Exactement.

**Le président:** Je n'ai pas d'autres questions. Les membres du Comité en ont-ils?  
Monsieur Osbaldeston, c'est toujours un plaisir de vous avoir comme témoin. Le Comité vous attend toujours avec impatience et nous avons apprécié votre présence ici aujourd'hui.



*[Text]*

extended to you and Mr. Chambers, and, through you, to the minister.

**Senator Doody:** Mr. Osbaldeston, when you are meeting with your colleagues, will you ask them what happened to that funding?

**Mr. Osbaldeston:** I will do that.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

d'hui. Nous vous remercions, Monsieur Chambers et vous, et remercions aussi le ministre par votre entremise.

**Le sénateur Doody:** Monsieur Osbaldeston, quand vous vous réunirez avec vos collègues, leur demanderez-vous ce qu'il est advenu de ces fonds?

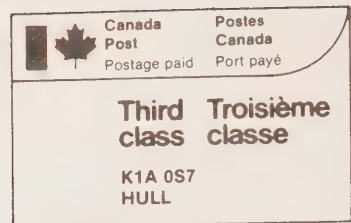
**M. Osbaldeston:** Je le ferai.

Le Comité suspend ses travaux.









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Ministry of State for Economic Development:*

The Honourable H. A. Olson, Minister;  
Mr. G. F. Osbaldeston, Secretary;  
Mr. F. J. Chambers, Deputy Secretary, Policy Formulation.

### *Du ministère d'État de l'Expansion économique régionale:*

L'honorable H. A. Olson, ministre;  
M. G. F. Osbaldeston, secrétaire;  
M. F. J. Chambers, sous-secrétaire, Formulation des  
politiques.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, December 2, 1980

Le mardi 2 décembre 1980

**Issue No. 17**

**Fascicule n° 17**

**Thirteenth Proceedings on:**  
Examination of Government Policy  
and Regional Disparities (Main  
Estimates 1980-81)

**Treizième fascicule concernant:**  
Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 2, 1980  
(19)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (Chairman), Barrow, Benidickson, Doody, Godfrey, Leblanc, Murray, Robichaud, Thériault. (9)

*In attendance:* Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

*The following witnesses were heard:*

The Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance;

Mr. J. H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance.

*In attendance from the Department of Finance:*

Mr. F. Swift, Director, Economic Development Division;

Mr. S. N. Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division.

At 6:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 DÉCEMBRE 1980  
(19)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour poursuivre l'Examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-81).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (président), Barrow, Benidickson, Doody, Godfrey, Leblanc, Murray, Robichaud, Thériault. (9)

*Aussi présents:* M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Les témoins suivants sont entendus:*

L'honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances;

M. J. H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances.

*Aussi présents: Du ministère des Finances:*

M. F. Swift, directeur, Division du développement économique;

M. S. N. Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation.

A 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 2, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are honoured to have with us today the Deputy Prime Minister of Canada and Minister of Finance, the Honourable Allan J. MacEachen. I know that you are all interested in the fact that Mr. MacEachen, not long ago, brought down his budget. I would rather hope that our questions, though, were not directly in relation to the budget, but more in relation to attempting to find out how, in forming a budget, the Minister of Finance gets regional inputs; how he co-ordinates his fiscal policy with the policies of the provinces; and what his views are in attempting—as budgets have in the past and as this one does—to more specifically regionalize fiscal measures. Obviously, I cannot confine senators to those questions, but I would hope the questions would, as much as possible, relate to those areas; after all, this is the twenty-seventh hearing on our examination of the subject of government policy and regional disparities, and we do want, as much as possible, to keep our questions directed to the subject of those hearings.

I understand the minister has an opening statement to make, but before he begins, I would remind honourable senators that our witness on Thursday at 9.30 a.m. will be Premier Hatfield of New Brunswick.

**The Honourable Allan J. MacEachen, Minister of Finance:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Honourable senators, I would like to express my thanks for the opportunity to appear before you. As Minister of Finance and as a long-time member of Parliament representing a part of the country which is very much concerned with the issues of regional development, the subject of your examination is of special interest, and it is a subject for which I have a special interest and responsibility.

You no doubt have discovered in your work, as I have, that the distinction between national and regional policies, or between policies for particular sectors and regions of the economy, is a rather elusive one. One finds a regional dimension to almost every facet of government policies and programs and a corresponding requirement to take account of the different needs and circumstances of particular regions in virtually all spheres of national decision-making. In this sense the regional dimension forms a fundamental part of our national character.

I understand that your examination of regional issues has been drawn into a rather large orbit: my deputy minister has

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses, 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes honorés aujourd'hui de la présence du vice-premier ministre du Canada et du ministre des Finances, l'honorable Allan J. MacEachen. Vous savez tous, j'en suis sûr, que M. MacEachen a présenté son budget il n'y a pas si longtemps. Toutefois, j'aimerais que nos questions ne portent pas directement sur le budget, mais que nous essayions plutôt de trouver comment le ministre des Finances, lorsqu'il établit le budget, tient compte du point de vue des régions; nous devrions aussi tenter de savoir de quelle façon il harmonise sa politique fiscale avec celle des provinces et de même devrions-nous chercher comment le ministre arrive à donner aux mesures fiscales un caractère régional particulier, comme en ont fait foi les précédents budgets, et, de même encore, le plus récent. De toute évidence, je ne peux limiter les sénateurs à ces questions, mais j'espère que vos interrogations, dans la mesure du possible, porteront sur ces sujets; après tout, nous en sommes à notre vingt-septième séance sur la politique gouvernementale en matière de disparités régionales et nous tenons effectivement, dans la mesure du possible, à orienter nos questions vers l'objet de ces délibérations.

Je crois savoir que monsieur le ministre veut faire une déclaration préliminaire mais avant de lui céder la parole, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que notre témoin jeudi à la séance de 9 h 30 sera M. Hatfield, premier ministre du Nouveau-Brunswick.

**L'honorable Allan J. MacEachen, ministre des Finances:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de l'occasion qui m'est offerte d'être avec vous aujourd'hui. En tant que ministre des Finances et député représentant depuis longtemps une région qui s'intéresse vivement à cette question de développement régional, l'objet de vos délibérations aujourd'hui revêt un intérêt tout particulier, bien sûr, et je dois dire que je partage cet intérêt puisqu'il s'agit là d'une de mes responsabilités.

Au cours de vos délibérations, vous avez sans doute constaté tout comme moi que les nuances qui existent entre les politiques régionale et nationale et les politiques adoptées pour une région ou un secteur économique en particulier sont plutôt difficiles à saisir. Tout programme ou politique gouvernemental est presque toujours assorti d'une dimension régionale et d'une exigence correspondante afin de tenir compte des besoins et de la situation différente d'une région en particulier dans presque toutes les sphères du processus national de prise de décisions. C'est en ce sens que la dimension régionale constitue un élément fondamentale de notre politique nationale.

Je crois savoir que vous avez abordé vos délibérations sur les disparités régionales dans une perspective plus vaste. Mon



## [Text]

appeared before you to discuss your interest in the national economic setting and the immediate term economic outlook; one of the assistant deputy ministers in the department has appeared before you to discuss the role and operation of the fiscal arrangements between the federal government and the provinces; and I believe your deliberations have extended from monetary policy through to energy and transportation policy.

What I imagine you perceive is that regional policy or regional development policy cannot be regarded as a single compartment of government activity, self-contained in itself and isolated from the other policy concerns of the government. Rather, the regional dimension is a continuing and essential dimension of policy-making. The government is very much committed to this effort to incorporate the regional dimension in the formulation of national policies and programs. This intention calls for particular efforts in respect of co-ordination. At the Cabinet committee level, the Economic Development Committee, chaired by Senator Olson, performs a major role in ensuring that the regional dimension of the full range of federal economic development policies is brought into focus, and the Minister of Regional Economic Expansion plays a key role in identifying the regional economic considerations.

During the 1970s, as you know, the Government of Canada initiated a rather comprehensive set of arrangements at the policy and program level to bring about greater co-ordination of the federal development efforts. I believe the establishment of the system of general development agreements with the provinces, under the co-ordination at the federal level of the Department of Regional Economic Expansion, was a very important step in attempting to co-ordinate federal development programs across a wide spectrum of activities involving a number of departments and related activities in fisheries, forestry, transportation, minerals, industrial development, agriculture and so forth. This approach has been useful in co-ordinating the development planning efforts of the federal government and the provinces. As a result, we find that two-thirds of the budget of the Department of Regional Economic Expansion is directed to subsidiary agreements which bring federal and provincial expenditures together to bear on specific development opportunities.

Les perceptiblement, perhaps, this set of arrangements, accompanied by a large measure of decentralization, notably of DREE itself, has led to a more explicit recognition of regional needs in the program activities of federal departments, while the agreements with the provinces have been associated with a more systematic approach to development efforts at the provincial level. Indeed, one can recognize a much greater capacity and involvement on the part of provincial governments in the development field than was the case at the end of the 1960s when the Department of Regional Economic Expansion was established.

## [Traduction]

sous-ministre est venu témoigner devant votre Comité pour discuter de la politique économique nationale et des perspectives économiques immédiates; l'un de mes sous-ministres adjoints est venu témoigner lui aussi pour discuter du rôle et de l'application des accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces. En outre, je crois que vous avez abordé toute la question de la politique monétaire jusqu'à la politique de l'énergie et des transports.

Ce que, je suppose, vous avez perçu, c'est que la politique régionale ou la politique de développement régional ne peuvent être conçues comme un élément isolé de l'activité gouvernementale, un élément complet et coupé des autres aspects de la politique gouvernementale. Plutôt, le caractère régional se veut une dimension constante et essentielle du processus d'élaboration des politiques. Le gouvernement s'attache tout particulièrement à insérer cet aspect régional dans ses politiques et ses programmes nationaux et pour ce faire, il doit déployer des efforts précis pour bien coordonner ses programmes. Au niveau des comités du Cabinet, le Comité du développement économique, dont la présidence est assurée par le sénateur Olson, joue un rôle important et fait en sorte que la dimension régionale de tous les programmes de développement économique du gouvernement fédéral soit bien mise en valeur; en outre, le ministre de l'Expansion économique régionale joue un rôle crucial et cerne les problèmes en matière d'économie régionale.

Au cours des années 70, vous le savez sans doute, le gouvernement du Canada a conclu un assez grand nombre d'accords dans le cadre de sa politique et de ses programmes de développement pour mieux coordonner ses programmes dans ce domaine. Je crois que la signature des ententes-cadres de développement avec les provinces, toutes coordonnées au niveau fédéral par le ministère de l'Expansion économique régionale, s'est avérée une mesure très importante dans les efforts de coordination des programmes de développement du gouvernement fédéral, tout en s'insérant dans une vaste gamme d'activités faisant intervenir un certain nombre de ministères et rattachées à d'autres activités connexes dans le domaine des pêches, de la forêt, du transport, des mines, du développement industriel, de l'agriculture et ainsi de suite. Cette méthode s'est révélée très utile pour coordonner les efforts de planification du développement déployés par le gouvernement fédéral et les provinces. Ainsi donc, nous avons constaté que les deux tiers du budget du ministère de l'Expansion économique régionale sont consacrés à des ententes auxiliaires qui amènent le gouvernement fédéral et les provinces à joindre leurs efforts pour exploiter certaines possibilités de développement.

Moins évidents peut-être, ces accords, jumelés dans une grande mesure à la décentralisation, surtout celle du MEER lui-même, nous ont poussés à reconnaître de façon plus explicite les besoins des régions et à en tenir compte dans l'élaboration des programmes fédéraux, même si les ententes avec les provinces se sont réalisées de façon plus systématique au regard des efforts de développement au niveau provincial. En fait, on a pu déceler des possibilités et une participation plus importantes de la part des gouvernements provinciaux dans le domaine du développement, surtout à la fin des années 60, lorsque le ministère de l'Expansion économique régionale a été créé.



[Text]

We have also been attempting to incorporate a regional dimension into the tax system as it relates to investment activities. In the recent budget I was able to take a further step in this direction, extending the regional differentiation of the investment tax credit by introducing a new 50 per cent credit for capital investment in qualifying regions of high unemployment and low income. One could turn, I believe, to other examples of how the regional dimension forms an essential component of national policy. The design of the National Energy Program provides an illustration where explicit account has been taken of the differing energy needs and circumstances of regions, notably in relation to the important measures to promote energy self-sufficiency through conversion off-oil.

Looking back over the 1970s, there are those, I am sure, who would paint a somewhat gloomy picture by drawing attention to the pervasiveness of economic disparities. Certainly, the persistence of areas of very high unemployment remains a major concern. Undoubtedly, the impact of higher energy prices and of slower growth generally has impaired the rate of progress towards the reduction of disparities. Other factors, such as the general increase in labour force participation rates, have played a part, as has the evolution of a relatively uniform wage structure. It is the case, however, that significant gains in personal income have occurred. Personal income per capita, as a percentage of the national average, advanced in Atlantic Canada and Quebec during the 1970s, and few would deny the substantial improvement in the economic and social infrastructure which has occurred in the lagging regions. Of course, federal transfer payments to governments and to persons have undoubtedly played a major part in improving the living standards of Canadians living in less dynamic regions of the country.

Attention, no doubt, has been drawn, in testimony before this committee, to the relationship between the transfer system and the economic development of areas of high unemployment. I believe the recent report of the Economic Council on the Newfoundland economy makes a number of observations in his regard. There is a complex set of social and economic issues here, which the committee will no doubt wish to address in the course of its deliberations. It is essential that our development efforts give due regard, and probably greater regard, to the underlying economic factors which affect the productivity and competitiveness of the regions. We cannot lose sight of the fact, however, that the objectives of the transfer system are founded upon broader considerations of social equity, and address the economic circumstances of those in greatest need. The important question is the balance to be struck between these considerations of equity and efficiency, and I have no doubt that we should consider very carefully the experience of the past in addressing this central question.

[Traduction]

Nous avons aussi essayé d'inclure une dimension régionale dans le régime fiscal, plus particulièrement en matière d'investissements. Dans le dernier budget, j'ai pu franchir un autre pas dans cette direction; en effet, j'ai tenu compte des inégalités régionales en établissant ce nouveau crédit d'impôt à l'investissement de 50 p. 100 accordé aux régions à chômage élevé et à faible revenu. On peut aussi, je crois, trouver d'autres exemples où cette dimension régionale constitue un élément essentiel de la politique nationale. L'élaboration du Programme énergétique national est un de ces cas où l'on a tenu explicitement compte des besoins et de la situation différente en matière d'énergie dans les régions, surtout en ce qui concerne les mesures importantes que l'on a adoptées pour promouvoir l'autosuffisance énergétique grâce à la conversion à une source d'énergie autre que le pétrole.

Effectuons donc un retour aux années 70. Nous trouverons bien sûr de ces gens qui nous décriront la situation comme plutôt sombre et tenteront d'attirer notre attention sur la persistance des disparités économiques. La constance du taux élevé de chômage dans certaines régions nous préoccupe au plus haut point. Sans aucun doute, les répercussions de la hausse des prix de l'énergie et d'une croissance économique ralentie en général sont venues entraver le progrès que l'on avait réalisé dans la lutte contre ces disparités. D'autres facteurs, comme l'accroissement général du taux de participation de la population active, ont joué un rôle tout comme l'évolution de la structure salariale relativement uniforme. Toutefois, les revenus personnels, c'est un fait, ont sensiblement augmenté. Ces revenus par tête d'habitant, en pourcentage de la moyenne nationale, ont progressé dans les provinces de l'Est et au Québec au cours des années 1970 et il s'en trouvera très peu pour venir nier l'amélioration substantielle de l'infrastructure économique et sociale qu'ont connue les régions accusant du retard. Certes, les paiements de transferts fédéraux accordés aux gouvernements et aux particuliers ont sans aucun doute joué un rôle important dans l'amélioration du niveau de vie des Canadiens qui habitent des régions économiquement moins dynamiques.

Les témoins qui se sont présentés devant votre Comité ont sans doute attiré votre attention sur le lien qui existe entre le système des paiements de transfert et le développement économique de régions où le chômage est élevé. Je crois que le rapport que vient de publier le Conseil économique sur l'économie de Terre-Neuve contient un certain nombre d'observations à ce sujet. Nous devons tenir ici compte d'un ensemble assez complexe de questions économiques et sociales que le Comité voudra sans aucun doute étudier. Il est essentiel que nos efforts de développement tiennent justement compte, et peut-être davantage, des facteurs économiques sous-jacents qui influencent la productivité et la compétitivité des régions. Toutefois, nous ne pouvons oublier que les objectifs du système de paiements de transferts sont aiguillés sur des considérations plus vastes de justice sociale et qu'ils sont tributaires de la situation économique des régions ou des particuliers les plus défavorisés. Ce qui importe, c'est d'arriver à établir un équilibre entre ces questions de justice et d'efficacité et je suis convaincu que nous devons prendre très précisément en consi-



[Text]

I am mindful of the fact that our experience, and what has happened in the past, can only partly be a guide to the future. To many, the record of regional disparity corresponds to the varying resource endowments of the regions. It seems clear that the 1980s portend substantial shifts in the distribution of wealth across the country, arising primarily from energy resources and the stimulation of economic activity associated with further development of those resources. There is no doubt in my mind, however, that the national government must retain a strong capacity to support and strengthen the less advantaged areas of the country, wherever they may be. Equally, I believe that the national government has a particular responsibility for ensuring that the pursuit of regional interests takes place in a manner which strengthens rather than fragments the structure of the economy.

It is also clear that there are important reasons for limiting the degree of regional differentiation of the fiscal and taxation policies of the federal government. With respect to fiscal policy, the main consideration is the fact that fiscal or cyclical conditions in the different regions vary over time a similar direction. This similarity provides the basis for conducting stabilization policy at the national level. With respect to taxation policy, it is a widely accepted principle of tax equity that individuals in equal circumstances should be treated equally and, therefore, that individuals with similar incomes should pay the same personal income taxes, regardless of where they live in the country.

The pursuit of regional interest can itself create difficulties for the effective functioning of the Canadian economy where barriers to the movement of people, goods and services develop. It is clear that access to the larger national market has enabled each region to raise the productivity of its industry, the income of its residents, and, indeed, the financial base of its public sector. It remains a fundamental responsibility of the national government to protect and secure the Canadian economic union, and to ensure that the interests of particular regions are advanced without undue cost being imposed on other regions.

Mr. Chairman, in these rather brief remarks what I have tried to do is to say that the national government must in a sense approach the issues of regional economic development from both ends: on the one hand, we need to incorporate a regional dimension into the formulation of national policies; on the other hand, we have to bring to bear a national dimension in advancing the interests and the development of the regions.

Mr. Chairman, that is all I want to say by way of introduction, and if you wish to follow up on your own, I will be glad to do my best to answer your questions.

[Traduction]

dération l'expérience des autres si l'on veut traiter cette question cruciale.

Je suis conscient du fait que notre expérience ne peut que nous permettre de jeter un peu de lumière sur notre avenir. Pour beaucoup, les disparités régionales sont fonction de l'importance des ressources dont regorgent les régions. Il semble évident que les années 80 présagent des modifications importantes dans la répartition des richesses au Canada, modifications dues en grande partie aux ressources énergétiques et à la stimulation de l'activité économique qui va de pair avec toute exploitation de ces ressources. Il ne fait aucun doute dans mon esprit, toutefois, que le gouvernement national doit se garder des moyens puissants d'appuyer et de renforcer les régions les moins avantagées du pays, dans quelque province qu'elles soient. De même, je crois qu'il incombe au gouvernement fédéral de s'assurer que les intérêts régionaux, s'il veut y satisfaire, doivent venir renforcer et non fragmenter la structure économique.

En outre, il est évident que des raisons importantes nous incitent à prendre en considération les inégalités régionale au moment d'établir le régime fiscal du gouvernement fédéral. En ce qui concerne la politique fiscale, l'élément principal dont il faut tenir compte tient au fait que les conditions du régime fiscal, les cycles qu'il fait intervenir dans les différentes régions, varient au fil des ans mais toujours dans le même sens. Cette similitude nous offre donc la base qui permet d'adopter une politique nationale de stabilisation. Pour ce qui est du régime fiscal, le principe largement accepté de l'équité veut que les individus, dans des situations identiques, soient traités également et que par conséquent, les personnes qui ont des revenus semblables doivent payer les mêmes impôts sur le revenu, quelle que soit la région qu'elles habitent.

La satisfaction des intérêts régionaux peut en soit nuire au fonctionnement efficace de l'économie canadienne si des barrières sont dressées contre la libre circulation des gens, des biens et des services. Il est évident que l'accès à un marché national élargi a permis à chaque région d'accroître la productivité de son industrie, les revenus de ses résidents et en fait, ses fonds publics. Le gouvernement national a donc toujours la responsabilité fondamentale de protéger et d'assurer la survie de l'union économique canadienne et de faire en sorte que les intérêts des régions particulières soient protégés, sans qu'il faille pour cela imposer de fardeaux injustes aux autres régions.

Monsieur le président, au cours de ces observations plutôt brèves, j'ai tenté de vous faire comprendre que le gouvernement fédéral doit, dans un sens, aborder la question de l'expansion économique régionale des deux extrémités. D'une part, nous devons insérer cette dimension régionale dans nos programmes nationaux; d'autre part, nous devons nous préoccuper de la dimension nationale au moment de promouvoir les intérêts et de susciter le développement des régions.

Monsieur le président, voilà ce que j'ai à dire en introduction; si vous voulez faire à votre tour une déclaration, je tenterai du mieux possible de répondre aux questions.



[Text]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. MacEachen. I think you have established the framework on which the committee does want to ask its questions. Our lead questioner is Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I must tell you that I did not get my briefing as to the kind of questions I should ask until I arrived here this afternoon, so perhaps I will not quite follow what has been suggested by the chairman.

Because the time is somewhat limited, I will not be too long, to enable other senators to ask questions.

I would like to zero in, to start with, on the main proposal in your budget regarding regional disparities and so on, and that was your investment tax credit provision of 50 per cent.

In that connection, I should like to read a question I asked your deputy minister, Dr. Stewart, when he appeared here on May 27. I said to him:

As a supplementary, is there not one advantage in tax incentives in that, generally speaking, the incentive reinforces success, whereas if you give a grant to an unsuccessful industry, it goes up the spout? In other words, a tax incentive like the double depreciation for depreciation for manufacturing industries is important for the expansion of capital and can only be taken advantage of if it turns out to be a successful venture. It is not going to help a company that does not make money.

In other words, the government will not be losing money by giving large grants to a company, as we have done in the past, in some industries down in the maritimes. Dr. Stewart said:

That is true, but that is because tax incentives are only an advantage to the taxable. I suppose it is fair to say that the oil industry is a classic example. The foreign-owned multinationals are taxable companies who take absolute full advantage of the tax incentives. A small Canadian gas producer with no tax flow and no tax income does not reap the benefits of these incentives. In fact, there is a bias in the tax incentives towards the rich and the successful. That is not to say that one cannot engineer tax incentives which say that if you are successful down the line, there will be tax breaks. However, they are much more effective on major tax-earning and profit-earning corporations than on the broad range of small businesses in the country.

In *The National Energy Program* more or less the same statement was made at page 39, where it said:

The major incentives available to date for exploration have been delivered through the income tax system. Thus only taxpaying firms and individuals have been able to make immediate use of these incentives. A new system is required

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur MacEachen. Je crois que vous avez fixé le cadre de travail du comité et j'invite maintenant le sénateur Godfrey à poser la première question.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois vous dire que je n'ai pas été informé du genre de questions que je devais poser avant d'arriver ici cet après-midi de sorte que je ne suivrai peut-être pas exactement les directives du président . . .

Étant donné que le temps dont nous disposons est assez limité, je ne serai pas trop long, de manière à donner aux autres sénateurs la possibilité de poser leurs questions.

J'aimerais d'abord porter mon attention sur la proposition principale de votre budget en ce qui concerne les disparités régionales, je fais allusion à votre crédit d'impôt à l'investissement de 50 p. 100.

A cet effet, j'aimerais vous lire une question que j'ai posée à votre sous-ministre, M. Stewart, lors de sa comparution devant notre Comité le 27 mai.

J'aurais une question supplémentaire à vous poser. Les encouragements fiscaux n'ont-ils pas l'avantage, en termes généraux, de contribuer au succès d'une entreprise au contraire des subventions aux industries, qui, elles, ne font que s'évaporer. En d'autres termes, un encouragement fiscal comme le double amortissement pour le secteur secondaire est important pour l'expansion du capital, mais seules les entreprises rentables peuvent en profiter pleinement. Les entreprises déficitaires n'y trouvent aucun avantage.

En d'autres termes, le gouvernement ne perdra pas d'argent en accordant d'importantes subventions à une société, tout comme nous l'avons fait dans le passé, pour ces grandes industries qui éprouvaient des difficultés dans les Maritimes. M. Stewart a répondu:

C'est exact, mais c'est parce que les encouragements fiscaux ne constituent un avantage que pour les entreprises qui disposent d'un revenu imposable. Je pense que l'on pourrait dire que l'industrie du pétrole est un exemple classique. Les multinationales étrangères sont des sociétés à revenu imposable qui profitent au maximum des encouragements fiscaux. Un petit producteur de gaz canadien qui ne verse pas d'impôt et n'a pas de revenu imposable ne peut tirer profit de ces encouragements. En fait, ces encouragements fiscaux sont conçus de telle façon qu'ils profitent aux riches et aux entreprises rentables. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut mettre au point des programmes d'encouragements qui accordent des allègements fiscaux aux entreprises rentables. Toutefois, ils rapportent plus aux sociétés qui payent beaucoup d'impôts et enregistrent des profits considérables qu'à toute la gamme des petites entreprises du pays.

Le programme énergétique national reprend plus ou moins les mêmes termes à la page 42:

Les principales incitations à l'exploration ont été jusqu'ici de nature fiscale. Par conséquent, seuls les entreprises et les particuliers payant des impôts ont pu s'en prévaloir immédiatement. Un nouveau système est nécessaire de façon que



[Text]

to provide incentives not only to those, but to other Canadian investors.

In other words, the small Canadian companies who did not have a cash flow and were not able to take advantage of it. Cannot the same criticism be made of your 50 per cent investment tax credit? This can really only be used to full advantage by people who are successful, the multinationals, say, who may lose in the local plant but can take advantage of it in the profits they make in other places; whereas it is not really going to help the small companies unless they are successful. I would like your general comment on that. I know there are two sides to this question.

**Hon. Mr. MacEachen:** I think that criticism can be made. There is that deficiency. Obviously, the tax credit cannot apply if there are no taxes, and therefore it presupposes a company or firm enjoying some taxable income. That was evident to me when I accepted very strong views from, particularly, the Minister of Regional Economic Expansion, who wanted a stronger tax incentive in the arsenal of instruments available for regional economic development.

The Minister of Regional Economic Expansion administers at present a grant program, as I recollect, and the grant is related to capital investment and other characteristics, including payroll or persons employed. There was that desire to have a richer or stronger tax incentive, and as far as I am aware this is about the strongest that we have in the Canadian tax system, unless you want to go into the system that prevailed in the exploration of the north.

It is also applicable to areas that are described in my notes as those most adversely affected by economic disparities. It is actually applicable to the poorest regions of the country. In a sense, that runs counter to the principle that we ought always to support success. Here we are attempting to apply a very strong tax measure to the regions that have developed least. As I recollect, Mr. De Bané had in mind applying this to a very small percentage of the total population of the country; certainly not to a big share of the population, but to a small share, representing the poorest, because of the relative lack of progress that had been made in those areas. As I described in my budget speech, it is an experimental program to see whether a strong tax incentive will have an appreciable impact on those areas where little, if any, economic activity has been established. That is the thinking behind that.

I do not want to take up too much of your time, but perhaps I could add that we were striving to find what would not be regarded as a trivial instrument but as a fairly powerful instrument, to see whether it would affect the poorest regions.

[Traduction]

les encouragements soient offerts non seulement à ceux qui en profitent déjà, mais aussi aux autres investisseurs canadiens.

En d'autres termes, les petites sociétés canadiennes qui n'ont pas les disponibilités financières n'ont pu profiter de ce stimulant. Ne peut-on pas faire la même critique à l'endroit de votre crédit d'impôt à l'investissement de 50 p. 100. Seuls les particuliers ou les sociétés qui sont rentables peuvent réellement en tirer totalement partie, par exemple les multinationales qui peuvent s'offrir le luxe de perdre dans une usine, mais qui profitent du programme pour les bénéfices qu'elles réaliseront dans d'autres usines, alors que le programme n'aidera pas réellement les petites sociétés dont le chiffre d'affaires n'est pas intéressant. J'aimerais que vous nous fassiez part de vos observations sur cette question. Je sais qu'elle comporte deux volets.

**L'honorable M. MacEachen:** Je crois que la critique est valable. Le programme est répréhensible sur ce point. De toute évidence, le crédit d'impôt ne peut s'appliquer si la société n'a pas d'impôt à payer et, par conséquent, on suppose qu'une société ou une firme doit toucher un revenu imposable. Cet aspect du programme m'était bien évident quand j'ai accepté des critiques fondées particulièrement du ministre de l'Expansion économique régionale, qui voulait que l'on adopte un stimulant fiscal plus puissant en matière de développement économique régional.

Le ministre de l'Expansion économique régionale applique actuellement un programme de subventions, lesquelles, si je me souviens bien, ont trait aux investissements et à d'autres domaines, y compris la liste de paie ou les employés. Nous souhaitions offrir un stimulant plus important et plus puissant, et à ma connaissance, c'est là le stimulant le plus puissant qu'offre le régime fiscal canadien, exception faite des stimulants fiscaux que nous offrions pour l'exploration du Grand Nord.

Le programme s'applique aussi dans les régions qui, d'après mes notes, sont les plus sévèrement touchées par les disparités économiques. En réalité, le programme peut s'appliquer aux régions les plus pauvres du pays. Dans un sens, cela va à l'encontre du principe selon lequel il faut toujours aider ceux qui réussissent. Nous essayons ici d'appliquer une mesure fiscale des plus rigoureuse aux régions dont le développement est le plus lent. D'après mes souvenirs, M. De Bané voulait appliquer cette mesure à un très faible pourcentage de la population du pays; certainement pas à un grand nombre d'habitants, mais plutôt le contraire, les habitants les plus pauvres en raison de cette absence relative de progrès réalisés dans ces régions. Comme je l'ai décrit dans mon discours du budget, c'est là un programme expérimental qui nous permettra de voir si un stimulant fiscal de cette vigueur aura des répercussions appréciables sur les régions économiquement faibles ou au développement économique inexistant. C'était là notre raisonnement.

Je ne veux pas trop prendre de votre temps, mais peut-être pourrais-je ajouter que nous avons tenté d'offrir une mesure qui ne serait pas considérée comme insignifiante mais bien plutôt comme un remède assez puissant et ce, pour voir si elle



*[Text]*

The poorest regions have been designated by the Department of Regional Economic Expansion, based upon various criteria.

**Senator Godfrey:** This would appeal to the larger companies possibly, whereas the grant program would appeal to the smaller. Is that the idea?

**Hon. Mr. MacEachen:** No. Certainly it was not in my mind, at least, an effort to distinguish between large versus small in their locational interests, but rather to provide this kind of tax incentive for the least developed areas. I think Mr. De Bané would say, if we could draw larger firms to regions which have not had them, so much the better.

**Senator Godfrey:** I think we have had these programs in the past. We have had these areas set out. I think of one where I go skiing, which was a designated area years ago, and it resulted in a terrific expansion from this very kind of policy, but it did result in mostly large branch plants going in, which was terrific for the company.

**The Chairman:** Would you not agree that would be desirable, given that these areas are very narrowly defined and are very low on the economic totem pole?

**Senator Godfrey:** I rather favour that, because you are helping the successful instead of pouring \$5 million or \$10 million into something like the Clairtone operation to go belly-up and so on. I just wanted to point out what seemed to me a slight contradiction between the oil policy, which is going the other way and is trying to help small Canadian firms, and this policy, which seems to favour the others.

I should now like to shift to the subject of energy. In your budget I believe you were considering a straight export tax on natural gas, but you shifted to this other tax, which taxes not only gas consumed in Canada but, at the same time, some of the gas which is exported. What is the difference between the amount of revenue the federal government would have received under the export tax and the tax which it eventually adopted?

**Hon. Mr. MacEachen:** I could not give you those differentials off the top of my head. In fact, the design of the proposed export tax on gas has never been publicly unveiled. There was one characteristic of the export tax on gas that certainly was appealing to me—that is, with the future increases in world prices for energy and with the inevitable effect on the prices of gas, there would have been an increasing benefit downstream to an export tax that will not materialize under the option chosen. I understand that that would be one of the probable objections to the imposition by the government of such a tax, and that it was, in a sense, a tax with future inevitable escalation in terms of revenues. That is not the case for the tax

*[Traduction]*

aurait un impact sur les régions les plus pauvres. C'est le ministère de l'Expansion économique régionale qui en se fondant sur un ensemble de critères a désigné les régions les plus défavorisées.

**Le sénateur Godfrey:** Cela intéresserait peut-être les grandes sociétés alors que les petites préféreraient le programme de subventions. Est-ce bien là l'idée?

**L'honorable M. MacEachen:** Non, le programme à mon avis n'était certainement pas appliqué pour faire une distinction entre les grandes et les petites sociétés, en ce qui concerne leurs intérêts particuliers, mais bien plutôt comme un stimulant fiscal pour les régions les moins développées. Je crois que M. De Bané serait d'avis que si l'on peut attirer les grandes sociétés dans une région qui n'en avait jamais vu, alors tant mieux.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que ces programmes ont déjà existé dans le passé. Ces régions ont déjà été désignées. Je me rappelle d'une de ces régions où en fait je vais faire du ski, qui a été désignée il y a des années et qui a connu un essor formidable grâce à ce genre de programme; ce qui s'est produit, c'est que des usines, des filiales importantes se sont établies, ce qui était aussi formidable pour les sociétés mêmes.

**Le président:** Ne croyez-vous pas que cela serait tout à fait souhaitable en supposant que ces régions sont définies selon des critères très précis et que leur développement économique est très faible?

**Le sénateur Godfrey:** C'est plutôt ce que je préfère parce que vous aidez celles qui réussissent plutôt que d'injecter 5 ou 10 millions de dollars comme dans la société Clairtone par exemple qui fera faillite. Je voulais tout simplement vous signaler ce qui me semble une légère contradiction entre le programme énergétique qui va dans l'autre sens et qui tente d'aider les petites sociétés canadiennes et cette politique qui semble plutôt favoriser les grandes sociétés.

J'aimerais maintenant aborder la question de l'énergie. Dans votre budget, je crois que vous avez étudié la possibilité d'imposer une taxe d'exportation directe sur le gaz naturel, mais au lieu de cela, vous avez adopté cette autre taxe non seulement sur le gaz naturel vendu au Canada, mais aussi sur le gaz naturel exporté. Quelle est la différence entre les recettes qu'aurait perçues le gouvernement fédéral—grâce à la taxe à l'exportation et celles qu'il percevra en appliquant la taxe qui a été adoptée par la suite?

**L'honorable M. MacEachen:** Je ne peux pas vous citer ces chiffres par cœur. En fait, le but de la taxe à l'exportation sur le gaz naturel qu'on avait envisagée n'a jamais été révélé au public. Il y avait une modalité de la taxe d'exportation sur le gaz naturel qui me plaisait beaucoup, c'est que, vu les augmentations prévues du prix mondial de l'énergie et leurs répercussions inévitables sur le prix du gaz naturel, cette taxe à l'exportation aurait pu rapporter bien davantage. Je crois savoir que cela aurait probablement été une des objections faites par le gouvernement à ce genre de taxe parce qu'elle aurait, en un sens, inévitablement entraîné une escalade des revenus. Ce qui n'est pas le cas de la taxe prévue dans le présent budget. Elle ne présente pas cette caractéristique.



[Text]

on gas as put in the budget. It does not have that characteristic.

**Senator Godfrey:** Regarding the tax on gas consumed domestically, would you know what the percentage are as they relate to Ontario, Quebec, the Prairies and British Columbia?

**Hon. Mr. MacEachen:** I think we could produce those for you. We could also produce the relative burdens that would be borne by the Canadian consumers and by the American consumers. That statistic is available, or at least it was published by a non-government source.

**Senator Godfrey:** I understand that the formula used for equalization payments does not include revenues from oil and gas. I have heard Premier Lougheed say that, and the excuse he gives is that they are wasting assets. Is that correct?

**Hon. Mr. MacEachen:** My recollection is—and one of my officials might be able to support me on this—that we have not equalized, for example, export taxes on oil.

**Senator Godfrey:** I am thinking in terms of transfer payments to the provinces. What I really want to know is whether or not the argument is valid that because oil and gas are wasting assets they are not included in the equalization formula. Does the same thing apply to revenues obtained from the tar sands? I ask that question because I saw a letter from Mr. Gallagher saying that there are 300 years of provable reserves in the tar sands, so the same argument about a wasting asset does not apply there.

**Hon. Mr. MacEachen:** May I ask Mr. Lynn to answer that question so that we have some precision, which I think is important?

**Mr. J. H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations, Department of Finance:** Senator, 50 per cent of the provincial natural resource revenues are included in the equalization formula.

**Senator Doody:** They cannot exceed one-third of the total.

**Mr. Lynn:** There are two parts. With the basic formula, 50 per cent of provincial natural resource revenues are taken into account. Then there is a ceiling which does not come into play yet. This would say that the equalization payments in respect of natural resource revenues cannot exceed one-third of the total equalization payments, but that does not come into play yet. The natural resource revenues account for may be 31, 32 per cent of the total equalization payments, but 50 per cent of them are taken into account.

**Senator Godfrey:** The theory being that it is a wasting asset?

**Mr. Lynn:** That has been the theory. You mentioned Alberta, and the Alberta government has made that argument over the years. There is validity to that. Of course given the way the natural resource revenues have grown in recent years, with the

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui concerne la taxe sur le gaz naturel servant à la consommation domestique—savez-vous quel est le pourcentage comparatif de l'Ontario, du Québec des Prairies et de la Colombie-Britannique?

**L'honorable M. MacEachen:** Je crois que nous pourrions vous fournir ces renseignements. Nous pourrions aussi vous fournir des données sur le fardeau fiscal que cela représente relativement pour les consommateurs canadiens et américains. Ces statistiques existent, ou du moins elles ont été publiées par une agence non gouvernementale.

**Le sénateur Godfrey:** Il me semble que la formule utilisée pour les paiements de péréquation ne comprend pas les revenus provenant du pétrole et du gaz naturel. J'ai entendu le premier ministre Lougheed le dire, alléguant qu'il s'agit de ressources non renouvelables. Est-ce exact?

**L'honorable M. MacEachen:** Si je me souviens bien, et un de mes fonctionnaires pourrait peut-être m'appuyer, la péréquation, par exemple, ne s'applique pas à la taxe à l'exportation sur le pétrole.

**Le sénateur Godfrey:** Je faisais allusion aux paiements de transfert aux provinces. Ce que je veux réellement savoir, c'est si l'argument selon lequel le pétrole et le gaz sont des ressources non renouvelables, est-il dès lors valable de ne pas les inclure dans la formule de péréquation? La même chose s'applique-t-elle aux recettes tirées des sables bitumineux? J'ai posé cette question parce que j'ai lu dans une lettre de M. Gallagher que les sables bitumineux représentent une réserve prouvée pour plus de 300 ans; donc l'argument voulant qu'il s'agisse d'une ressource non renouvelable ne s'applique pas ici.

**L'honorable M. MacEachen:** Puis-je demander à M. Lynn de répondre à cette question afin qu'il nous donne certaines précisions qui, à mon avis, sont importantes.

**M. J. H. Lynn, directeur général, Relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** Sénateur, 50 p. 100 des recettes tirées des ressources naturelles provinciales sont incluses dans la formule de péréquation.

**Le sénateur Doody:** Elles ne peuvent dépasser un tiers du total.

**M. Lynn:** Il y a deux parties. Selon la formule de base, on tient compte de 50 p. 100 des recettes tirées des ressources naturelles provinciales. Puis il y a un plafond qui n'intervient pas tout de suite. Cela signifie que les paiements de péréquation relatifs aux recettes tirées des ressources naturelles ne peuvent pas dépasser un tiers du total, mais cela n'entre pas en jeu immédiatement. Ces recettes comptent pour peut-être 31 p. 100 ou 32 p. 100 du total des paiements de péréquation, mais on ne tient compte que de 50 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** La théorie voulant qu'il s'agisse de ressources non renouvelables?

**M. Lynn:** En effet. Vous avez parlé de l'Alberta, et c'est ce que le gouvernement albertain prétend depuis des années. Cet argument n'est peut-être pas faux. Évidemment, étant donné le taux de croissance des recettes tirées des ressources naturelles



[Text]

increase in the world price of oil, the amounts of equalization that would have been generated would have been simply astronomical and way beyond what Parliament would have been prepared to pay, and way beyond the needs of the receiving provinces to provide levels of service. In other words, their requirements were not increasing commensurately with the increases in oil and gas revenues, therefore, the equalization would be generated by them.

**Senator Godfrey:** In the background notes we received from Mr. Sagar it is stated:

In 1979, the Department of Finance released an economic analysis of Canada's productivity performance. It included sectoral analyses, but did not attempt to analyze the productivity growth from a regional perspective—

My question is: Why didn't it? We hear criticisms of the productivity of certain regions as opposed to others, which may or may not be justified. Is there any analysis of productivity as between regions, workers in regions, and so forth?

**Hon. Mr. MacEachen:** By the department? I guess it is such an analysis by the department that you are interested in.

**Senator Godfrey:** It was released by the Department of Finance. The notes state:

In 1979, the Department of Finance released an economic analysis of Canada's productivity performance. It included sectoral analyses, but did not attempt to analyze productivity growth from a regional perspective, a factor believed by some to be key in efforts to improve Canada's overall economic performance.

I can recall some years ago Gulf Oil had a big project in your region of the country. I heard complaints from their senior officials, justified or unjustified, regarding the fact that the capital expenditures had sky rocketed and that they had labour problems in that, at the drop of a hat, the men would walk off the job. I heard other arguments to the effect that they did not know how to handle the men properly, or some such thing, but there are criticisms of certain regions of the country, justified or unjustified. I wonder whether you propose to look into this to see whether some of these criticisms are unjustified.

**Hon. Mr. MacEachen:** That would draw me into a very complicated discussion about my own part of the world and the comments I made about productivity. As you know, it is clear that productivity in Canada, as a whole, has declined in recent years, and the question is why that has occurred. It is certainly not because the Canadian citizen has become less industrious, but because, in my view, productivity, if it is defined as output per worker, is the result of not only the worker but the total environment in which the worker operates, including the capital investment in the development of technology and managerial abilities. So, I have no hesitation in supporting the department if it wants to make an analysis of productivity relationships throughout the country, but it seems

[Traduction]

ces dernières années et la hausse du prix mondial du pétrole, les sommes à répartir qui auraient été calculées auraient simplement été astronomiques, bien au-delà de ce que le Parlement était prêt à verser, et elles auraient dépassé les besoins des provinces bénéficiaires pour assurer les niveaux voulus de service. En d'autres termes, leurs besoins n'augmentent pas proportionnellement aux augmentations des recettes provenant du pétrole et du gaz naturel.

**Le sénateur Godfrey:** Dans les notes que nous avons reçues de M. Sagar, il est dit que:

En 1979, le ministère des Finances a publié une analyse économique de la productivité au Canada. Ce document comprend une analyse sectorielle, mais n'essaie pas d'analyser la croissance de la productivité dans une perspective régionale...

Ma question est pourquoi ne l'a-t-il pas fait? Nous entendons des critiques sur la productivité de certaines régions par rapport à d'autres, qui sont ou non justifiées. Existe-t-il une analyse sur la productivité entre les régions, les travailleurs par région, etc.?

**L'honorable M. MacEachen:** Faite par le ministère? Je suppose que c'est une analyse faite par le ministère qui vous intéresse.

**Le sénateur Godfrey:** Ce document a été publié par le ministère des Finances. Selon les notes:

En 1979, le ministère des Finances a publié une analyse économique de la productivité au Canada. Ce document comprend une analyse sectorielle, mais n'essaie pas d'analyser la croissance de la productivité dans une perspective régionale, facteur clé, selon certains, dans les efforts tentés pour accroître le rendement économique du Canada dans son ensemble.

Je me souviens qu'il y a quelques années, *Gulf Oil* avait entrepris un grand projet dans votre région. J'ai entendu ses cadres supérieurs se plaindre, à tort ou à raison, que les dépenses en immobilisations étaient montées en flèche, qu'il y avait des problèmes de main-d'œuvre et qu'en plus, les travailleurs étaient tous prêts à quitter leur emploi. J'ai entendu d'autres arguments comme quoi les dirigeants ne savaient pas comment traiter leurs employés, etc.; de toute façon, il y a des critiques qui proviennent de certaines régions du pays, qu'elles soient justifiées ou non. J'aimerais savoir si vous avez l'intention de les examiner pour savoir si certaines d'entre elles sont justifiées?

**L'honorable M. MacEachen:** Cela m'entraînerait dans une discussion très compliquée concernant notre pays et les observations que j'ai faites sur la productivité. Comme vous le savez, il est clair que la productivité au Canada, dans son ensemble, a connu une baisse au cours des dernières années, et la question est de savoir à quoi l'attribuer. Ce n'est certainement pas parce que les Canadiens sont devenus moins diligents, mais parce que la productivité, si on la définit comme le rendement par travailleur, résulte non seulement de la participation de chacun, mais aussi du contexte dans lequel il travaille, sans parler des capitaux engagés dans la mise au point de la technologie et de la compétence de la direction. Donc, je n'hésiterais pas à appuyer le ministère s'il voulait procéder à



[Text]

to me that that is a complex subject. You know, there was a time in Nova Scotia, for example, when it might have been described as having relatively low productivity. Its construction jobs were talked about. I think it would be difficult to support the case that it had something to do with its having a "bad" work force. I think it is a lot more complicated than that, including how management handles its operations.

I have not had a chance recently to study in any detail the Economic Council's report on Newfoundland. There has been an effort to examine productivity, and, as I am aware, the general conclusion is that it would be a mistake to analyze it in terms of the personal industry of individuals; it would have to be analyzed in relationship to the total environment, and I think that that is the only way it can be done.

**The Chairman:** I might interject at this point to say that the Economic Council will be before the committee a week Thursday, at which time they will be discussing the report on Newfoundland.

**Senator Murray:** Mr. MacEachen, I have a couple of questions about the Special Investment Tax Credit Program. Your officials might want to reply in writing as to the detail, but in general I think the questions may be illustrative of the difficulties in designing a program such as this.

I wonder if you could tell us, first of all, what the criteria are for defining the 5 per cent of the Canadian population "suffering the most from high family unemployment and low per capita income"

I see that the basic geographical district is the census division. I had an inquiry made, and while I cannot vouch for it myself, the information that came back to me was that the criteria are the unemployment rate and the income levels; that in the case of the unemployment rate 1976 census data was used, and that in the case of income 1978 taxation data from Revenue Canada was used. Does that accord with your information?

**Hon. Mr. MacEachen:** I am sure you are right in saying that the criteria are per capita income and unemployment levels. I am not sure what years the Department of Regional Economic Expansion used in developing those criteria. This measure was introduced by me in the budget, but certainly the designations and the criteria were developed totally within the Department of Regional Economic Expansion.

I would be pleased to ask that department to provide you with information as to the years used. I do not think we will ever get a set of criteria that will be fully satisfactory.

**Senator Murray:** Do you know whether the department felt compelled to include one region from every province in the designated areas, as appears to be the case?

**Hon. Mr. MacEachen:** I think it is desirable that those parts of the country with a lack of development be included, but I

[Traduction]

une analyse des rapports de productivité dans tout le pays. Mais cela me semble être un sujet complexe. Par exemple, en Nouvelle-Écosse, il y a eu une époque où on aurait pu dire que la productivité y était relativement faible. Il était beaucoup question des emplois dans la construction. Je crois qu'il serait difficile de maintenir que c'était dû à l'incompétence de la main-d'œuvre. À mon avis, c'est beaucoup plus compliqué que cela, et il faut tenir compte de la façon dont le patronat s'acquitte de ses fonctions.

Je n'ai pas eu l'occasion récemment d'étudier en détail le rapport sur Terre-Neuve publié par le Conseil économique. On a tenté d'y examiner la productivité, et je sais que la conclusion générale en est qu'il serait erroné de l'analyser sur la base du rendement individuel; il faudrait l'analyser par rapport à la situation globale, et à mon avis, c'est la seule façon de procéder.

**Le président:** Puis-je intervenir ici pour dire que le Conseil économique comparaitra devant le Comité jeudi de la semaine prochaine, et nous discuterons du rapport sur Terre-Neuve.

**Le sénateur Murray:** Monsieur MacEachen, j'ai une ou deux questions à poser au sujet du programme spécial de crédit d'impôt sur les investissements. Vos fonctionnaires pourront peut-être répondre par écrit en ce qui concerne les détails, mais je crois qu'en général, les questions pourront peut-être montrer la difficulté qu'il y a à élaborer un tel programme.

Pourriez-vous tout d'abord me dire sur quels critères on se fonde pour définir les 5 p. 100 de la population canadienne qui souffre le plus en raison du chômage et du faible revenu par habitant?

Je sais que l'on se base sur les districts géographiques pour le recensement. J'ai fait faire une enquête et, même si je ne peux pas m'en porter garant, les renseignements qui m'ont été communiqués indiquaient que ces critères étaient le taux de chômage et le niveau de revenu, et que, dans le cas du taux de chômage, ce sont les données du recensement de 1976 qui ont été utilisées, tandis que pour le revenu, c'est celles des déclarations d'impôts de Revenu Canada. Cela concorde-t-il avec ce que vous savez?

**L'honorable M. MacEachen:** Je suis certain que vous avez raison de dire que les critères sont le revenu par habitant et le taux de chômage. Je ne sais pas exactement sur quelle année le ministère de l'Expansion économique régionale a élaboré ces critères. J'ai moi-même introduit cette mesure dans le budget, mais il est évident que les désignations et les critères ont tous été élaborés au sein du ministère de l'Expansion économique régionale.

Je demanderai certainement à ce ministère de vous fournir des renseignements quant aux années sur lesquelles sont fondées ces données. À mon avis il est impossible de trouver une série de critères entièrement satisfaisants.

**Le sénateur Murray:** Savez-vous si le ministère s'est senti obligé d'inclure une région de chaque province dans les régions désignées, comme cela semble être le cas?

**L'honorable M. MacEachen:** Je sais qu'il est souhaitable d'inclure les régions du pays qui ont le plus besoin d'expansion,



[Text]

cannot say that the Department of Regional Economic Expansion took the position that it wanted at least one region in each province included and then established the criteria to bring each part in.

**Senator Murray:** On the basis of the criteria being unemployment rate and per capita income, you would not be surprised to find that there are areas in Newfoundland, for example, that are excluded from the program that are far worse off than areas in northern British Columbia or Manitoba which are included in the program?

**Hon. Mr. MacEachen:** I would want to hear Mr. De Bané analyze that for you. I would be the wrong person to pursue that question with, because the designation of the areas was done totally by the Department of Regional Economic Expansion. Had it been my designation, I might have altered the boundaries in Nova Scotia, where part of my own constituency was left out.

**Senator Murray:** It did not fall into the proper census division. I see the census divisions were Cape Breton, Guysborough, Iverness, Richmond and Victoria. That doesn't leave much of your constituency out.

**Hon. Mr. MacEachen:** It leaves out an important part.

**Senator Murray:** If I may move on to the statement that is made in the information sheet to the effect that the tax credit "will be taken into account in determining the need for and the amount of incentives under the Regional Development Incentives Act," the question that arises is whether the tax credit program is to be a substitute for, or an addition to, the RDIA grants.

**Hon. Mr. MacEachen:** I think it depends upon each particular case. As I recollect, it would be possible for the Minister of Regional Economic Expansion and his department, where there was justification, to provide a double tier, a package of support including the tax credit and the RDIA grants. I think that would be possible, and in some instances it may be desirable. While I would not want it to be an automatic result, if there were strong justification for that rich kind of support, I think it should be available.

**Senator Murray:** You can foresee cases, then, in which you would give both the tax credit and the RDIA grant to a particular firm so that the total amount that that firm would receive would be more than would have been the case under the RDIA program alone?

**Hon. Mr. MacEachen:** Yes, I think that is right. I think the Minister of Regional Economic Expansion could package the support in a way to provide double support, and I thought that that was potentially a good feature, as I recollect.

**Senator Murray:** Has the Department of Finance put an upper limit on the amount of revenue the government is prepared to forego under this program?

**Hon. Mr. MacEachen:** We have estimates of what the program will cost us. It is very difficult to be sure before we

[Traduction]

mais je ne dirais pas que le ministère de l'Expansion économique régionale a voulu inclure au moins une région de chaque province et ensuite établir les critères.

**Le sénateur Murray:** Si les critères sont le taux de chômage et le revenu par habitant, ne faut-il pas s'étonner que certaines régions de Terre-Neuve, par exemple, qui sont exclues du programme, sont beaucoup plus pauvres que certaines régions du nord de la Colombie-Britannique et du Manitoba qui sont incluses dans le programme?

**L'honorable M. MacEachen:** Je voudrais entendre M. De Bané analyser cette situation pour vous. Je ne suis pas la personne voulue pour répondre à cette question, parce que la désignation de ces régions a été faite par le ministère de l'Expansion économique régionale. Si je l'avais fait moi-même, j'aurais peut-être modifié les frontières de la Nouvelle-Écosse, où une partie de ma propre circonscription a été tenue à l'écart.

**Le sénateur Murray:** Elle n'était pas incluse dans la bonne division du recensement. Ces divisions étaient Cap-Breton, Guysborough, Inverness, Richmond et Victoria. Seule une faible partie de votre circonscription n'est pas comprise.

**L'honorable M. MacEachen:** Si une partie importante.

**Le sénateur Murray:** Si vous me le permettez, je voudrais poursuivre avec la déclaration qui figure dans la feuille d'information voulant que «l'on tienne compte du crédit d'impôt pour déterminer la nécessité et le montant des subventions aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional». La question qui se pose est de savoir si le programme de crédits d'impôt remplace, ou s'ajoute, aux subventions de la LSDR.

**L'honorable M. MacEachen:** A mon avis cela dépend de chaque cas. Si je me souviens bien, le ministre de l'Expansion économique régional et son ministère pourraient, lorsqu'ils sont justifiés de le faire, établir un double palier, c'est-à-dire des mesures d'encouragement y compris le crédit d'impôt et les subventions de la LSDR. Je crois que ce serait possible et même souhaitable dans certaines circonstances. Je ne voudrais pas que cela se fasse automatiquement, mais s'il y a de bons arguments à l'appui de ce genre de subventions, je crois que ce serait possible.

**Le sénateur Murray:** Vous prévoyez donc des cas où une entreprise particulière pourrait profiter à la fois du crédit d'impôt et de la subvention de la LSDR et que le montant total qu'elle recevrait serait plus élevé que ce qu'elle aurait reçu dans le cadre du programme de la LSDR seulement?

**L'honorable M. MacEachen:** Oui je pense que c'est exact. Je crois que le ministre de l'Expansion économique régional pourrait offrir une double subvention, et j'ai cru qu'il s'agissait là d'une bonne mesure, si je me souviens bien.

**Le sénateur Murray:** Le ministère des Finances a-t-il fixé des limites quant au montant que le gouvernement prévoit dans le cadre de ce programme?

**L'honorable M. MacEachen:** Nous avons des chiffres sur ce que nous coûtera le programme. Il est très difficile d'en être



[Text]

have some experience, but at the moment we think it might cost about \$15 million a year. It could be considerably more, depending upon the response. That is an estimate.

**Senator Murray:** Moving to another subject—

**The Chairman:** If I might ask a supplementary, the policy, as I understand it, is confined to manufacturing installations. Was any consideration given to other forms of development? Under the GCAs, for example, there are a lot of service activities that are encouraged.

**Hon. Mr. MacEachen:** The Department of Regional Economic Expansion, in its recommendation, limited the application to manufacturing.

**The Chairman:** Do you have any views as to the sense of limiting such activity?

**Hon. Mr. MacEachen:** In the service field, for example, I would not be in favour of extending these particular incentives—Tourism, for example, motels, et cetera; that is not what this is about. But I think, in terms of the views of the department itself, they were strongly of the view that this incentive would be the most needed and thereby for manufacturing and processing the most effective way of employing the investment tax credit.

**The Chairman:** I was reading an article the other day—I think it was by Peter Drucker—to the effect that the Japanese are quite concerned that the bulk of their exports are in manufactured goods, and they are finding themselves very vulnerable to the low-wage countries, which they define as China, Brazil, Mexico and Indonesia. Apparently, they have embarked on a policy of emphasizing, in their development, high technology industries and perhaps moving away from developing their own manufacturing industries, and acting more as a sales agent for manufacturing plants in the low-wage countries.

Do you think it possible that we in Canada might be making a mistake in trying to develop a regionalized secondary manufacturing industry that really is going to be out of step with the times, either in respect of the fact that it is going to be competing with low-wage countries or it will have to be so robotized that it will not be labour intensive?

**Hon. Mr. MacEachen:** I suppose that question, in a sense, raises a dilemma for the industrialized world, in their relations with the developing world. We are a strong protagonist of comparative advantage or competition in the industrialized world, and we get very fearful about it when those principles are applied by developing countries. I say it represents a dilemma, because the access of such imports to Canada always involves the threat of displacing labour, creating unemployment in Canada.

I do not know how we will ultimately cope with that. Probably the most sensible thing is to ensure that we have proper adjustment programs in place. It seems to me that the

[Traduction]

sûr avant sa mise en application, mais pour le moment nous croyons qu'il pourrait coûter environ \$15 millions par an. Cela pourrait être considérablement plus, selon les réponses. Il ne s'agit là que d'estimations.

**Le sénateur Murray:** Passons à un autre sujet . . .

**Le président:** Si vous me permettez une question supplémentaire, la politique, si je comprends bien, se limite aux installations manufacturières. A-t-on étudié la possibilité d'autres formes d'expansion. Aux termes des ECD, par exemple, on accorde des subventions à un grand nombre d'entreprises de services.

**L'honorable M. MacEachen:** Le ministère de l'Expansion économique régionale, dans ses recommandations, s'est limité à l'industrie manufacturière.

**Le président:** Avez-vous une opinion particulière en ce qui concerne ces restrictions?

**L'honorable M. MacEachen:** Dans le secteur des services, par exemple, je ne serais pas en faveur d'offrir davantage en ce qui concerne ces subventions. Ce programme ne touche pas à l'industrie du tourisme, par exemple aux motels, etc. Mais à mon avis, en ce qui concerne le point de vue du ministère même, on considéra que c'est le secteur qui en le plus besoin aux fins de la fabrication et du traitement et que c'est aussi le moyen le plus efficace d'utiliser le crédit d'impôt à l'investissement.

**Le président:** J'ai lu l'autre jour un article—je crois que c'était de Peter Drucker—disant que les Japonais soient très inquiets du fait que le majeure partie de leurs exportations étant des produits manufacturés, ils se trouvent très vulnérables vis-à-vis des pays à faible revenu, qu'ils définissent comme la Chine, le Brésil, le Mexique et l'Indonésie. Ils ont apparemment adopté une politique mettant l'accent sur le développement d'industries hautement technologiques et peut-être ralentissant le développement de leurs propres industries manufacturières pour devenir en quelque sorte des représentants de commerce pour les produits fabriqués dans les pays à faible revenu.

Croyez-vous qu'il soit possible que le Canada fasse erreur en essayant de développer une industrie manufacturière sur le plan régional qui sera incapable, avec le temps, de faire concurrence aux pays à faible revenu ou qui deviendra si automatisée qu'il n'y aura plus de création d'emploi?

**L'honorable M. MacEachen:** Je suppose que cette question, en un sens, souligne le dilemme des pays industrialisés dans leurs relations avec les pays en développement. Nous sommes fermement en faveur des avantages comparatifs ou concurrentiels dans un monde industrialisé, mais nous craignons beaucoup l'application de ces principes par les pays en développement. Je dis que cela présente un dilemme, parce que l'accès du Canada à ces importations a toujours représenté une menace pour la main-d'œuvre, entraînant du chômage au Canada.

Je ne sais pas comment nous pourrions faire face à cette situation. La chose la plus sensée serait probablement de s'assurer que nous avons des programmes raisonnables permet-



[Text]

principal threats from these countries, not only to Canada but also to Europe, are in the field of textiles and shoes, particularly textiles, where the developing countries have been able to benefit from their comparative advantage, which is the plentiful supply of labour at low rates. I suppose it is not likely that there would be many applications from persons to locate textile industries in those regions.

**The Chairman:** Coming back to the point raised by Senator Olson when he was here, I believe he defined the Ministry of State for Economic Development's policy as encouraging these high-technology industries; yet the Budget policy is encouraging the more normal manufacturing industries, which are subject to this kind of competition, and which, indeed, are very capital intensive.

**Hon. Mr. MacEachen:** I do not think that any policy can be one-dimensional, in that sense. A major thrust of the Budget was to support increased investment and productivity and research and development in the country; but, in making that comment, certainly I would not say that it implies lack of interest or lack of support for the manufacturing sector. If you would draw a distinction between high technology and manufacturing, the manufacturing sector in the country at the moment, it seems to me, is in a stronger position than it has been—it has increased its competitive strength and is penetrating certainly into the American market. Having said, and believing, that we support productivity through high technology and research and development, I would not say that it suppresses manufacturing—in southern Ontario, for example, let alone in the areas that are competing for some vestige, or some evidence, of industrial development.

**Senator Murray:** Mr. MacEachen, I wanted to ask you about a statement made by Mr. De Bané, when he was here a few weeks ago, on the future of the GDAs. I noted what you had to say on pages 2 and 3 of your statement about the creation of DREE and, in particular, about the GDA and sectoral subagreements involving the provinces and the private sector more fully in developmental planning and strategy. When Mr. De Bané was here, he made it pretty clear that in his view it would be preferable for the federal government, for DREE, to get out of the GDAs and to help finance undertakings by nine departments of the federal government. He said:

Let us take a concrete example. In France, for instance, their department of DREE convinced a particular department—let us say agriculture—that they should be doing something in a rather poor area of France in terms of agriculture. To induce them to do it, they financed 20 per cent of that project, and the sectoral department financed 80 per cent.

Those of us who believe that DREE and the GDAs have been important in terms of planning in those economic sectors are pretty concerned by his apparent reluctance to continue that role.

[Traduction]

tant un réajustement. Et il me semble que la principale menace que représentent ces pays non seulement pour le Canada mais aussi pour l'Europe, concerne le secteur des textiles et des chaussures, particulièrement les textiles, où les pays en développement ont pu profiter de leurs avantages comparatifs, c'est-à-dire une main-d'œuvre nombreuse à des taux peu élevés. Je suppose que nous ne recevrons probablement pas un grand nombre de demandes d'implantation d'usines textiles dans ces régions.

**Le président:** Revenons à la question soulevée par le sénateur Olson lorsqu'il était ici, sur la politique du ministère d'État au développement économique visant à encourager ces industries hautement technologiques; malgré cela, la politique budgétaire vise à encourager l'industrie manufacturière normale, qui est l'objet de toutes sortes de concurrence et qui évidemment exige des capitaux considérables.

**L'honorable M. MacEachen:** Je ne crois pas qu'aucune politique puisse avoir une seule dimension, en ce sens. Une des principales orientations du budget est d'encourager l'augmentation des investissements et de la productivité ainsi que la recherche et le développement dans notre pays; mais en faisant cette observation, je ne voudrais certainement pas dire que cela suppose un manque d'intérêt ou d'encouragement pour les secteurs manufacturiers. Il faut faire une distinction entre le secteur hautement technologique et le secteur manufacturier, et à mon avis, le secteur manufacturier dans notre pays occupe actuellement une position plus forte que jamais. Ce secteur est devenu beaucoup plus fort sur le plan de la concurrence et a réussi à pénétrer sur le marché américain. Ayant dit, et étant d'avis que nous encourageons la productivité par la technologie de pointe et la recherche et le développement, je n'admets pas que cela nuise au secteur manufacturier—le sud de l'Ontario, par exemple, sans parler des régions qui veulent se faire concurrence pour prouver un certain développement industriel.

**Le sénateur Murray:** Monsieur MacEachen, je voulais poser une question au sujet d'une déclaration faite par M. De Bané lorsqu'il a comparu ici il y a quelques semaines, concernant l'avenir des ECD. J'ai noté vos observations figurant aux pages 2 et 3 de votre déclaration sur la création du MEER et en particulier des ECD et des stipulations accessoires concernant les provinces et davantage le secteur privé dans l'élaboration de la planification et de la stratégie. Lorsque M. De Bané était ici, il a expliqué clairement que selon son point de vue, il était préférable pour le gouvernement fédéral, pour le MEER, de se retirer des ECD et d'aider à financer les programmes de neuf ministères du gouvernement fédéral. Il a dit:

Prenons un exemple concret. En France par exemple, le MEER a convaincu un ministère—disons l'Agriculture—qu'il faudrait faire quelque chose dans une région plus pauvre de la France en matière d'agriculture. Pour l'inciter à le faire, le MEER a financé 20 p. 100 de ce projet et le ministère 80 p. 100.

Ceux d'entre nous qui croient que le MEER et les ECD sont très importants en ce qui concerne la planification dans ces secteurs économiques, seront très inquiets de constater qu'il est apparemment peu disposé à continuer de jouer ce rôle.



[Text]

My question is whether this is just a gleam in Mr. De Bané's eye or whether it represents the thinking of the government as a whole.

**Hon. Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, as I understand it, Mr. De Bané is probing, as a new minister, into the whole question of regional economic development. Since I have been in Ottawa there has been a search for new techniques, of what is the best way to do things; indeed, there have been swings back and forth in economic development policy and theories. Having said that, I am not surprised that Mr. De Bané is asking himself whether the GDA—the General Development Agreement—is the best way to do it, and would it be better for the federal government to do it in its sphere of jurisdiction—do more things directly in the interests of development. We have not yet, to my knowledge, as a government, decided to abandon the General Development Agreements and say, “No more.”

**Senator Murray:** The minister seemed to have two concerns, and though I am not purporting to quote him, one of these was what I would call the resentment of some of the line departments of the federal government at DREE's involvement with the provinces in areas that the line departments regarded as their turf.

The second concern I refer to, which he spoke of very emphatically, was that the federal government is not getting enough credit for what it is doing, particularly in Quebec, which was the case he cited.

Are those concerns shared by you or by the rest of the government?

**Hon. Mr. MacEachen:** Well, a concern is never a policy. It has to become a policy.

I remember quite clearly that when the General Development Agreements were brought into effect it required an effort to accommodate provinces in developing their own priorities. The federal government would come in when a province had selected a particular sector as a priority, and co-operate in the development of that priority, which would be provincially ascertained through consultation, but never federally dictated.

I think there is always bound to be some tension in that kind of arrangement. You will find that sometimes the politicians at the federal level have quite different priorities from those of the provincial politicians. There has to be a certain amount of tension connected with the General Development Agreements, and as far as credit is concerned there is always competition between the federal government and the provincial governments to put forward in the best light possible their own wares.

I can understand fully the concern that would be expressed by Mr. De Bané about federal finances not being properly acknowledged. That may be due to the nature of the situation. I do not think there is any point in concealing that these concerns arise from time to time.

**The Chairman:** But you indicated in your statement that you were pretty satisfied with the general development agreement system.

[Traduction]

J'aimerais savoir s'il s'agit simplement d'une idée de M. De Bané ou si c'est le point de vue du gouvernement en général.

**L'honorable M. MacEachen:** Monsieur le président, si je comprends bien, M. De Bané examine, en tant que nouveau ministre, toute la question de l'expansion économique régionale. Depuis que je suis à Ottawa on cherche de nouvelles techniques, de meilleures méthodes, et évidemment il y a eu du va et vient dans la politique ou la théorie d'expansion économique. Je ne suis donc pas surpris que M. De Bané se demande si les projets généraux de développement est la meilleure façon de procéder; et s'il ne serait pas préférable pour le gouvernement fédéral dans sa propre sphère de juridiction, d'agir d'une façon plus directe en ce qui concerne l'expansion? A ma connaissance, le gouvernement n'a pas encore décidé de renoncer aux ententes cadres de développement.

**Le sénateur Murray:** Le Ministre semblait s'intéresser à deux questions et bien que je ne prétende pas le citer, dans un des cas, il s'agissait de ce que j'appellerais la rancœur suscitée chez les fonctionnaires de certains services fédéraux du fait que le MEER s'intéresse à des domaines provinciaux qu'ils considèrent comme relevant de leur compétence.

Deuxièmement, le Ministre a fortement mis l'accent sur le fait qu'on méconnaissait la valeur des travaux entrepris par le gouvernement fédéral, particulièrement au Québec, selon l'exemple qu'il a soulevé.

Vos collègues et vous-même partagez-vous ces vues?

**L'honorable M. MacEachen:** Eh bien, une préoccupation n'est jamais une politique. Elle doit se traduire par une politique.

Je me souviens fort bien qu'au moment où on a conclu les ententes cadres de développement, il a fallu un effort pour permettre aux provinces d'établir leurs propres priorités. Le gouvernement fédéral intervenait lorsqu'une province avait désigné un secteur donné comme étant prioritaire et collaborait au développement de ce secteur prioritaire choisi à la suite de consultations avec la province le gouvernement fédéral n'imposant jamais une priorité.

A mon avis, ce genre d'entente soulèvera toujours certaines tensions. Il arrive que les priorités des hommes politiques fédéraux diffèrent grandement de celles de leurs homologues provinciaux. Les ententes cadres de développement soulèvent forcément une certaine tension et, pour ce qui est de leur valeur, il y a toujours une concurrence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, chacun essayant de mettre son appart bien en lumière.

Je comprends très bien le point de vue de M. De Bané qui craint que ne soit méconnue l'importance de l'aspect financier au niveau fédéral. Cela tient peut-être à la nature de la situation. A mon avis, il ne sert à rien de dissimuler le fait que ces inquiétudes surgissent de temps à autre.

**Le président:** Mais vous vous êtes déclaré assez satisfait du système d'ententes cadres de développement.



[Text]

**Hon. Mr. MacEachen:** I think they have been valuable. They have been an important step in co-ordination, and in developing co-ordination.

**The Chairman:** You are saying that historically, but do you think they are still valuable?

**Hon. Mr. MacEachen:** I think that when we are reviewing the new approaches of the departments I will probably have to take a look at that whole question and say whether I, for example, would think that there would be a better way of doing it; but I have not been involved in negotiating or signing more than one general development agreement. I do not want to create the impression, in having said what I did, that I do not believe there are inevitable tensions and concerns inherent in the general development agreement approach.

**The Chairman:** We are more concerned about taking up what you said, that the general development agreements might have a limited life span left.

**Hon. Mr. MacEachen:** I would not want you to anticipate.

**Senator Murray:** It does make an interesting general question. The general development agreements are—what, five, six years old now? The question that arises, given the nature, and, if I may say so, the chronic nature, of the regional disparity problem in Canada, is as to whether a four or five-year period for a program such as this is a sufficient trial.

**Hon. Mr. MacEachen:** I think that in any assessment the question of whether that period of time was adequate to give the system a proper valuation would have to be a factor.

**Senator Barrow:** I wonder if I might ask the minister how this investment tax credit incentive came into being. Was it something that was suggested by DREE, or was it something that the Department of Finance brought forward themselves?

**Hon. Mr. MacEachen:** Well, you may remember that in April statement I indicated that I was not proceeding with the tax contracts that had been put forward in the budget of the preceding December, and that I would be looking for a new instrument, or a different instrument, or, indeed, might re-adopt what had been suggested in the December budget. Out of that conclusion, in the April statement, there arose a series of quite extensive consultations with the Department of Regional Economic Expansion, both at the ministerial level and at the official level, that finally resulted in this particular tax incentive.

**Senator Barrow:** Was there any consultation with the provinces? I ask that because the provinces might have a different idea of what they wanted to do from what the minister did, or DREE.

**Hon. Mr. MacEachen:** No, I did not consult with the provinces.

**Senator Barrow:** In connection with the budget process, is there any consultation with the provinces when you are preparing your budget?

**Hon. Mr. MacEachen:** We did have, as you know, a finance ministers' meeting some weeks before the budget, when I was

[Traduction]

**L'honorable M. MacEachen:** J'estime qu'elles ont été valables. Elles ont favorisé la coordination.

**Le président:** Elles ne l'ont pas toujours fait cependant. Les croyez-vous encore valables?

**L'honorable M. MacEachen:** A mon avis, lors de l'étude des nouvelles approches envisagées par le Ministère, je devrais probablement revoir toute cette question et décider si, à mon avis, une meilleure solution peut être adoptée; je n'ai toutefois participé qu'aux négociations et à la signature d'une seule de ces ententes. Cela dit, je ne veux pas donner l'impression qu'à mon avis ce processus soit forcément exempt de tensions et des préoccupations.

**Le président:** Nous nous intéressons plus particulièrement à vos propos selon lesquels les jours des ententes cadres de développement pourraient être comptés.

**L'honorable M. MacEachen:** Je ne voudrais pas vous donner cette impression.

**Le sénateur Murray:** Voilà qui permet de poser une question générale d'intérêt. Les ententes cadres de développement datent de quoi, cinq ou six ans maintenant? Étant donné le caractère, disons, chronique du problème des disparités régionales au Canada, faut-il croire que quatre ou cinq ans suffisent pour éprouver le bien-fondé d'un tel programme?

**L'honorable M. MacEachen:** A mon avis, toute étude de la question devrait chercher à déterminer si la période d'essai de ce système est valable.

**Le sénateur Barrow:** Puis-je demander au Ministre comment on en est arrivé à ce crédit d'impôt accordé pour stimuler l'investissement? Est-ce le MEER ou le ministère des Finances qui l'a proposé?

**L'honorable M. MacEachen:** Eh bien, vous vous souviendrez peut-être de ma déclaration du mois d'avril, dans laquelle je précisais que je ne donnerais pas suite aux ententes fiscales dont il était question dans le budget du mois de décembre précédent et que je chercherais des solutions de rechange, tout comme je pourrais adopter de nouveau ce qui était prévu dans le budget du mois de décembre. Cette déclaration du mois d'avril a donné suite à une série de consultations avec le ministère de l'Expansion économique régionale, des consultations très poussées, à la fois aux niveaux des ministres et des fonctionnaires, qui ont abouti au stimulant fiscal en question.

**Le sénateur Barrow:** A-t-on consulté les provinces? Je demande cela car il se pourrait que les provinces aient désiré autre chose que ce que le ministre ou le MEER a offert.

**L'honorable M. MacEachen:** Non. Je n'ai pas consulté les provinces.

**Le sénateur Barrow:** Consultez-vous les provinces lorsque vous préparez votre budget?

**L'honorable M. MacEachen:** Il y a quelques semaines, une réunion des ministres des finances a eu lieu, comme vous le



**[Text]**

in the thick of preparing the budget. There was a meeting of ministers of finance from all the provinces and myself, at which each minister had an opportunity to express views as to what the main thrust of the budget, or particular aspects of the budget, ought to be. There were ministers who, for example, wanted the MURBs re-introduced. There were other items put forward. Some ministers thought that I ought to reduce the deficit and provide stimulus at the same time. That, of course, is a luxury that I would have if I were recommending to other ministers how they ought to write the budget. We certainly had those consultations, however, and we will have another meeting in December with the ministers of finance in order to have further discussions, as provincial ministers of finance are running up to their budget preparations. So, in that sense, there certainly is consultation on a variety of questions, but as is obvious, each of the ministers involved is free to develop his own policies after having had consultations.

**Senator Doody:** Mr. Minister, I scratched out a note here two or three times, and wrote it in again. I cannot decide whether or not we are pleased with the general development agreements. I was pleased with the comments on them in your notes, but as your discussion progressed it seemed that perhaps there were certain reservations.

Mr. De Bané, in his discussions, as Senator Murray and others have pointed out, gave us the impression that the general development agreements may have somewhat limited value for the future. That causes me some concern, because I know that a number of provinces, particularly my own, have become quite involved with various programs under general development agreements, and these things are continuing in many cases; they go on from year to year. There is a great deal of uncertainty now, and some of these general development agreements have not been reviewed for some two years or more. What is the future of these agreements, really? Is there a reasonable expectation that they will continue to be in effect over the next few years, or should we prepare ourselves for, perhaps, a new direction? Mr. De Bané unfortunately was not with us long enough to get into these areas to any extent. His time was too short. Perhaps some time we could get him back again.

**Hon. Mr. MacEachen:** I think I am trying to strike a balance, in my responses, between two elements. One is the undoubted role that the general development agreements have played in helping the Government of Canada and the provinces to come together on development matters. I think that co-ordination was, at the time the development agreements were conceived and approved by the cabinet, a very important factor. It was further understood, as I recollect, that it was important that the provinces, in a sense, should determine their own priorities, and that the federal government would support priorities that were, in a sense, mutually agreed upon, but mainly decided upon, if I may say so, by the provinces. That, as I recollect, was the history of the discussions at the time. A

**[Traduction]**

savez, au moment où j'étais en train de préparer le budget. Les ministres des Finances de toutes les provinces et moi-même nous sommes rencontrés au cours d'une réunion où chacun avait l'occasion d'exprimer ses points de vue quant à la portée du budget ou à ses aspects particuliers. Certains par exemple voulaient rétablir l'allègement fiscal relatif aux immeubles résidentiels à logements multiples (MURB). D'autres questions ont aussi été abordées. Des ministres croyaient que je devais réduire le déficit et prévoir des stimulants fiscaux du même coup. Voilà, bien entendu, une recommandation que je pourrais me permettre de faire si je disais aux autres Ministres comment établir le budget. Il n'en demeure pas moins que ces consultations ont eu lieu et qu'une autre réunion est prévue avec les ministres des Finances pour le mois de décembre afin de poursuivre les discussions. Les ministres provinciaux des Finances se prépareront alors à établir leur budget; nous avons donc consulté les provinces sur une gamme de questions mais, bien entendu, chacun des Ministres visé est libre d'élaborer sa propre politique à l'issue des pourparlers.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le Ministre, j'ai rédigé une note et je l'ai rayée deux ou trois fois, puis je l'ai rédigée de nouveau. Je n'arrive pas à déterminer si nous sommes satisfaits ou non des ententes cadres de développement. Vos observations dans le texte que vous nous avez remis m'ont plu mais les discussions semblent avoir fait apparaître quelques réserves.

Dans son témoignage, comme l'a souligné le sénateur Murray entre autres, M. De Bané nous a laissé croire que les ententes cadres de développement pourraient être d'une utilité quelque peu restreinte à l'avenir. Cela m'inquiète car un certain nombre de provinces, et la mienne en particulier, se sont intéressées à divers programmes découlant de ces ententes cadres de développement et, dans plusieurs cas, des activités connexes sont en cours. Les ententes sont reconduites d'une année à l'autre. Nous sommes actuellement dans un climat de grande incertitude et certaines de ces ententes cadres de développement n'ont pas été revisées depuis deux ans, sinon plus. Qu'en est-il réellement de l'avenir de ces ententes cadres? Peut-on raisonnablement croire qu'elles seront maintenues au cours des deux prochaines années ou devrions-nous prévoir une nouvelle orientation? Malheureusement, M. De Bané n'est pas resté assez longtemps parmi nous pour que ces questions puissent être étudiées en profondeur. Il ne disposait pas du temps voulu pour le faire. Nous pourrions peut-être lui demander de revenir à un moment donné.

**L'honorable M. MacEachen:** Dans les réponses que je vous donne, je tente d'établir l'équilibre entre deux éléments, l'un ayant trait au fait que ces ententes cadres de développement ont à coup sûr incité le gouvernement du Canada et les provinces à s'entendre en matière de développement. Selon moi, au moment où le Cabinet a conçu et approuvé l'idée des ententes cadres du développement, la coordination y comptait pour beaucoup. Si ma mémoire est bonne, on reconnaissait en outre l'importance, pour les provinces, d'établir leurs propres priorités et, pour le gouvernement fédéral, de respecter ces priorités qui étaient, en un sens, acceptées par les deux parties, la décision des provinces ayant toutefois plus de poids. Voilà l'évolution des discussions à ce moment-là, si je me souviens



[Text]

number of those agreements are in place; they have been signed; each government has certain responsibilities; and they have a termination date.

It seems to me that it is entirely within the rights of a new minister to say, "Well, here I am in this job, and I am going to question very carefully whether the existing instruments are the proper ones." I presume that is all that Mr. De Bané was doing. At a certain point the government will have to wrestle with a re-examination of the regional development policy. This is what I understand Mr. De Bané will be asking us to do, but I cannot anticipate what the results will be, nor can I announce today that GDAs are down the drain.

**Senator Doody:** Is it possible that a department such as DREE might find itself a diminishing force as a result of this envelope system? As it is now in effect, I understand that there is a certain amount of funds made available for economic development, and that group of departments or ministers has to allocate amongst themselves how much each department will get. Would a department such as DREE have difficulty in getting the funding it might need to move on with GDAs and perhaps find other weapons in the arsenal to complement the GDAs? Is the envelope system a benefit or a detriment to a department such as DREE? I can appreciate Finance liking the idea of having a set amount of money for these departments to work on, but the amount of money set out in the economic development envelope seems to me to be rather limited when one takes into account the Western Development Fund. The balance that is left does not leave all that much for a department such as DREE to have a significant impact on the economies of some of the less developed or less fortunate provinces.

**Hon. Mr. MacEachen:** The department should not fare any worse or any better simply because of the system, and neither should the regional economic expansion efforts—at least, that would be my view of the system—and their allocation should not be biased in favour of one activity or another. What will determine the strength of DREE and the amount of funds it will get is the priority that the government itself and the ministers will attach to the work being done by the Department of Regional Economic Expansion. As far as I am concerned, I believe and I hope that DREE will continue to receive considerable support for the activities of regional development. Now in the economic development envelope there is quite a part of the western development envelope and the energy envelope.

**Senator Doody:** I did not realize that. I thought that western development and energy were part of the economic development envelope.

**Hon. Mr. MacEachen:** It may find its way there. The amounts set out in the budget, the percentages and so on, were for economic development, but in addition, obviously, the western development expenditures will contribute in the west to economic development.

[Traduction]

bien. Certaines de ces ententes sont en vigueur. Elles ont été signées et chaque gouvernement a pris ses responsabilités. Une échéance est cependant prévue.

Il me semble qu'un nouveau ministre est tout à fait en droit de chercher à déterminer «si ces mesures sont appropriées». C'est exactement ce que M. de Bané faisait, je suppose. A un moment donné, le gouvernement devra procéder à la révision de sa politique d'expansion régionale. Si je comprends bien, c'est d'ailleurs ce que M. de Bané nous demandera de faire. Je ne peux toutefois ni prévoir les résultats de cette étude ni annoncer aujourd'hui qu'on éliminera les ententes cadres du développement.

**Le sénateur Doody:** Se peut-il qu'un ministère comme le MEER estime que ce système des enveloppes lui porte atteinte? Dans le contexte actuel, certaines sommes sont affectées à l'expansion économique et un groupe de ministères ou de ministres décident de la somme qui sera versée à chacun. Un ministère tel le MEER pourrait-il éprouver des difficultés à obtenir les sommes dont il a besoin pour poursuivre les travaux entrepris aux termes des ententes cadres de développement et trouver, dans son arsenal, des armes devant servir de complément aux ententes? Le système des enveloppes constitue-t-il un avantage ou un désavantage pour un ministère comme le MEER? Je comprends très bien que cette idée de fixer une certaine somme pour les travaux des ministères puisse sourire au ministère des Finances. Mais dans chaque enveloppe, la somme forfaitaire prévue pour l'expansion économique me semble plutôt faible si l'on songe au Fonds de développement de l'Ouest. Le solde n'est pas suffisant pour permettre à un ministère tel le MEER d'avoir une incidence marquée sur les économies de certaines provinces moins développées ou moins bien nanties.

**L'honorable M. MacEachen:** A lui seul, le système ne saurait expliquer le bon ou le mauvais rendement du ministère ni la conséquence des efforts déployés en vue d'encourager l'expansion économique régionale. C'est du moins la façon dont j'interprète le système; les affectations ne devraient pas favoriser une activité au détriment d'une autre. La force du MEER et les sommes qu'il obtiendra dépendront de la priorité que le gouvernement lui-même et les ministres accorderont aux travaux entrepris par le ministère de l'Expansion économique régionale. Pour ma part, je crois et j'espère que le MEER continuera de recevoir une aide financière considérable pour les activités de développement régional. Or, l'enveloppe consacrée à l'expansion économique renferme également une très grande partie de l'enveloppe du développement de l'Ouest et celle de l'énergie.

**Le sénateur Doody:** Je ne le savais pas. Je croyais que le développement de l'Ouest et l'énergie étaient compris dans l'enveloppe de l'expansion économique.

**L'honorable M. MacEachen:** Il se pourrait qu'on les retrouve dans l'enveloppe, mais les sommes et les pourcentages prévus dans le budget devaient être affectés à l'expansion économique et bien entendu, les dépenses du développement de l'Ouest contribueront également au développement de l'Ouest.



[Text]

**Senator Doody:** I have one further question dealing with regional economic disparities, and this has to do with the Fiscal Arrangements Act. The minister said that he was anticipating a meeting with provincial finance ministers in December, which is this month. At that time will the Fiscal Arrangements Act be on the agenda for discussion? Have there been any meetings connected with the revision of that act? It is my understanding that it is due for renewal or revision in 1981, and my memory tells me that it took a year or two to come to the conclusions that were reached for the last revision. That is probably the most important set of arrangements set up to cover the area of regional disparities. Have there been any meetings of officials along these lines? There was, as I understand it, a continuing committee of officials at one time. Is it still in being, and is it an ongoing process?

**Hon. Mr. MacEachen:** I know we will be having discussions on these fiscal arrangements at the meeting of ministers, but in a general way. We will have to start and complete the work of discussing and renegotiating and entering into agreements. These things will be discussed at the meeting of ministers in December.

**Senator Doody:** But that will be in a general way?

**Hon. Mr. MacEachen:** Yes, in a general way. I certainly will not be putting forward specific proposals at that stage.

**Mr. Lynn:** There will be a meeting of the deputies of the continuing committee on the preceding day, but the December meeting is to discuss the fiscal and economic outlook. It is the normal pre-budget period meeting and those will be the main items on the agenda. However, we will be getting into some general discussions on fiscal arrangements.

**Senator Doody:** And the various borrowing programs for the provinces for the coming year will be discussed at that time?

**Mr. Lynn:** The economic outlook, fiscal outlook and borrowing plans are the three main items on the agenda for the December meeting.

**Le sénateur Fernand E. Leblanc:** Merci, monsieur le président.

Monsieur le ministre, j'ignore si vos fonctionnaires ont porté à votre attention un article écrit par Guy Glorieux—un nom glorieux—vice-président et chef économiste de la Banque Nationale du Canada, publié en octobre 1980, dans l'organe officiel de la Jeune Chambre de Commerce de Montréal, intitulé *L'Initiative*. L'article avait pour titre *Inflation et dilemme d'une politique économique*.

Donc, il semblerait, d'après l'exposé de cet économiste, que les seules mesures fiscales que nous pouvons prendre à l'heure actuelle ne pourraient pas renflouer l'économie, tel que cela existe, et que les autorités publiques n'ont d'autre alternative que l'austérité.

Je ne vous lirai pas l'article au complet, qui est, d'ailleurs, très intéressant, mais la conclusion dit ceci:

[Traduction]

**Le sénateur Doody:** J'ai une autre question sur les disparités économiques régionales; elle concerne la Loi sur les accords fiscaux. Le ministre a dit qu'il prévoyait rencontrer les ministres provinciaux des Finances au mois de décembre, ce mois-ci donc. A ce moment-là, l'étude de la Loi sur les accords fiscaux figurera-t-elle à l'ordre du jour? A-t-on prévu des réunions en vue de réviser cette loi? Si je comprends bien, on doit étudier ou rédiger de nouveau cette loi en 1981. Pourtant, si ma mémoire est bonne, lors de la dernière révision, il a fallu un an ou deux avant que des résultats soient obtenus. Il s'agit probablement de la plus importante série d'accords conclus relativement à la question des disparités régionales. A-t-on rencontré des fonctionnaires à ce sujet? A un moment donné, si je ne m'abuse, un comité permanent de fonctionnaires étudiait cette question. Ce comité existe-t-il toujours et le processus est-il encore en vigueur?

**L'honorable M. MacEachen:** Je sais que l'on discutera de ces accords fiscaux lors de la rencontre avec les ministres, mais il s'agira de discussions générales. Pourtant, il faudra mener à terme les négociations et signer les accords. Ces questions seront donc abordées lors de la réunion des ministres prévue en décembre.

**Le sénateur Doody:** Mais il s'agira de discussions générales?

**L'honorable M. MacEachen:** Oui, générales. Je ne ferai certainement pas de propositions précises à ce moment-là.

**M. Lynn:** Les représentants qui font partie du comité permanent se réuniront la veille. Mais, à la réunion du mois de décembre, on doit discuter des perspectives économiques et fiscales. Il s'agit d'une rencontre normale en période prébudgétaire et ces questions seront les plus importantes à l'ordre du jour. Mais nous discuterons des accords fiscaux de façon générale.

**Le sénateur Doody:** Sera-t-il question à ce moment-là des divers programmes d'emprunt pour les provinces au cours de l'année qui vient?

**M. Lynn:** Les trois principales questions à l'ordre du jour de la réunion du mois de décembre sont les perspectives économiques, les perspectives fiscales et les programmes d'emprunt.

**Senator Fernand E. Leblanc:** Thank you Mr. Chairman.

Mr. Minister I do not know whether your officials have advised you of an article written by Guy Glorieux—a glorious name indeed—Vice-President and Chief Economist with the National Bank of Canada, which was published in the official publication of the Montreal Junior Chamber of Commerce, *Initiative*, in October 1980. The article was entitled *Inflation and the Dilemma of an Economic Policy*.

It would seem to this economist, that the only fiscal measures we could take at this time would not give a new impetus to our economy and that the public authorities have no other alternative than austerity.

I will not read you the whole article which is very interesting by the way, but here is the conclusion:



## [Text]

Au total, les choix en matière de politique économique sont donc très limités. Face aux perspectives assez sombres en matière d'inflation, les efforts du gouvernement devraient rester orientés dans l'austérité.

Il ajoute ceci qui, d'après moi, est très important:

Au risque de retarder la relance économique, si agréable qu'elle soit, cette stratégie serait la seule qui puisse amener une amélioration durable de l'inflation au Canada.

Alors, c'est une conception, évidemment, dans l'orientation des politiques fiscales vers l'avenir, en relation avec le combat qu'on doit faire à l'inflation. Mais, là où je suis peut-être un peu inquiet, c'est lorsqu'il dit que l'on doit aller vers l'austérité, au risque de retarder la relance économique.

Je voudrais donc obtenir vos commentaires, à titre de ministre des Finances, puisque vous avez entrepris une certaine orientation, et vous demander si votre orientation se fait au risque de retarder la relance économique?

**Hon. Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, it is my view that the chief threat to the future is inflation, and inflation is the enemy of development, employment and growth. The first job is to try to reduce inflationary expectation and then, over time, reduce the levels of inflation.

I have attended meetings of finance ministers of the International Monetary Fund and of the OECD. I believe there is unanimity in the view that the threat is inflation, and that if we do not succeed in getting it down we will face, down the road, more unemployment and slower growth. To put it another way, if we all got together this past summer or fall and began to stimulate the economy, we would help to bring on a further dose of inflation that would inevitably lead to lower growth and fewer jobs.

That is the main concern I have had, and that is why, in framing the budget within the limits that the writer mentioned, I attempted to set a course that would help, over time, to reduce inflation. That is not easy but, in my view, a budget is a set of signals. I believe it was Mr. John Bulloch who, in his very perceptive brief before the budget, said that a budget cannot correct, just by presentation, economic difficulties, but it can set a tone for the economy. I believe the budget has some real impact, but it also tries to give signals and tries to set a tone. One of the tones I attempted to set was that inflation is a real menace, and we have to try to cope with it. I do not think you can cope with inflation and have stimulus at the same time.

**Senator Leblanc:** That would mean, then, that we have to try to reduce, as much as possible, the federal deficit. In reducing the federal deficit—which we tried to achieve in the mid-1970s—how do we cope with the regional disparities when we are reducing those expenses or those priorities in our budget in order to reduce the entire deficit? Do we affect regional disparities when we do that; and to what extent are

## [Traduction]

All in all, the choices of economic policy are very limited. Faced with somewhat bleak prospects with respect to inflation, the government's efforts should be geared toward austerity.

The author adds this which in my view is very important:

At the risk of impeding a new economic impetus, however desirable the latter might be, this strategy is the only one which can bring about any lasting form of improvement of the inflationary situation in Canada.

Here, therefore, is another view of the direction to be given to future fiscal policies in order to fight inflation. But, one aspect that has me worried is the fact that he says we must aim for austerity at the risk of delaying economic recovery.

I would like to hear your comments with respect to the direction you have taken as Minister of Finance and to ask you if your orientation might delay an economic recovery?

**L'honorable M. MacEachen:** Monsieur le président, à mon avis la principale menace est l'inflation; elle menace le développement, l'emploi et la croissance économique. Il faut d'abord tenter de réduire l'inflation prévue et, à la longue, le taux d'inflation.

J'ai assisté à des réunions des ministres des Finances du Fonds monétaire international de l'OCDE. De l'avis de tous les participants, je crois, l'inflation représentait la principale menace et si l'on ne réussit pas à en faire baisser le rythme, nous aurons, un peu plus tard, à lutter contre une hausse du taux de chômage et une réduction de la croissance. Autrement dit, si nous nous étions tous rencontrés au cours de l'été ou de l'automne dernier pour tenter de stimuler l'économie, nous aurions provoqué une recrudescence de l'inflation, ce qui se serait traduit par un ralentissement de la croissance et une réduction du nombre d'emplois.

Voilà ma principale préoccupation et voilà pourquoi en déterminant les limites du budget comme l'a rappelé l'auteur de l'article, j'ai tenté de suivre un cours qui aiderait, à la longue, à réduire l'inflation. Ce n'est pas facile, mais un budget nous donne des points de repère. C'est M. John Bulloch, je crois, qui dans son allocution en présentant le budget avait dit que la simple présentation du budget ne peut pas résoudre les difficultés économiques mais qu'il pouvait donner un ton à l'économie. Un budget a une influence réelle mais il tente également de donner des points de repères et un ton. J'ai tenté de faire comprendre que l'inflation est une menace réelle et qu'il nous faut essayer de s'en sortir. À mon avis, il n'est pas possible de s'en sortir et d'espérer du même coup une relance économique.

**Le sénateur Leblanc:** Ce qui veut donc dire que nous devons tenter de réduire autant que possible le déficit fédéral. Nous avons tenté de le faire au milieu des années 70; mais en le réduisant, comment tenir compte des disparités régionales s'il nous faut réduire nos dépenses ou les priorités dans notre budget pour réussir? La réduction des dépenses influera-t-elle sur les disparités régionales? En tentant de réduire le déficit,



## [Text]

we taking into account regional disparities when we are trying to achieve the reduction of the deficit?

**Hon. Mr. MacEachen:** On the expenditure side, senator, the expenditure limits I have described are such as not to permit the Government of Canada to take more out of the economy—an increasing share of the economy—for itself or to occupy a greater share of the economy. That is the limit on the growth of expenditures. It will not grow any faster than the growth of the GNP, so, at the end of the day, namely down the road three or four years from now, the government share out of the gross national product will not be a greater one.

Within that limit we have to make allocations for objectives like regional economic expansion. Believe you me, even within that limit, we are still spending a lot of money, and the person who is promoting greater defence expenditure, greater expenditure on international development, or greater expenditure on regional disparities, will probably understand the competing demands. Within the overall expenditures we still have to make allocations, and we will make those that can be made in fighting regional disparities.

If I may add one more thought: That is probably the most effective way that any of us can help in battling regional disparity—that is, to attempt to strengthen the overall growth of the economy and, over time, establish growth and development. If you look at the history, certainly of my province, in the 1970s, you will find that, until we fell into the first recession of the 1970s, because of the general development of the economy, we were making some progress, in fact net in-migration. We had a setback with the recession. We are experiencing another setback with the current recession.

As I said earlier, if we are talking about doing something for the development of the developing world, probably the best thing we can do for them is to get out of our recession. The best thing we can do to fight disparities is to strengthen the overall economy. That, to me, would really be the way to put it all together.

**Senator Thériault:** My question concerns fighting regional disparities and the ongoing programs, and it bothers me a little bit when I see these maps that are put out by departments like DREE which divide New Brunswick—and I am going to stick to New Brunswick. As I recall, when we started, first of all the concept was growth centres in our province. That did not work. Then there were the general development agreements, the special agreements, and I think those have worked fairly well. I also recall that then there was the incentive to small businesses in designated areas of New Brunswick, and pressure came from other parts of New Brunswick, until, finally, the whole province was accepted. I have two concerns. First, I am very leery of a five-year limit to the tax incentive program, because it seems to me that for corporations and companies to look at a situation and make plans and get going will take, at least, between two and three years. If you are only talking about a five-year limit, then they probably would have a couple of years' benefits from the agreement. I want to find out if I heard you correctly—maybe you did not use the word

## [Traduction]

dans quelle mesure faut-il tenir compte des disparités régionales?

**L'honorable M. MacEachen:** Sur le plan des dépenses, sénateur, j'ai décrit des limites qui ne permettent pas au gouvernement de puiser davantage dans l'économie ou de s'approprier une plus grande part de l'économie. Voilà la limite placée sur l'augmentation des dépenses. Elles n'augmenteront pas plus vite que la croissance du PNB; donc, au bout du compte, ou dans trois ou quatre ans, la partie du produit national brut qui reviendra au gouvernement ne sera pas plus grande.

En tenant compte de cette limite, il nous faut réserver des sommes à des programmes tels que l'expansion économique régionale. Croyez-moi, même en respectant cette limite, nous dépensons des sommes considérables et celui qui cherche à augmenter les dépenses pour la défense ou pour le développement international ou pour réduire les disparités régionales se rendra probablement compte à quel point il y a concurrence sur le plan des demandes. Dans le cadre de ces dépenses générales, nous devons affecter les sommes dont nous disposons pour lutter contre les disparités régionales.

Permettez-moi d'ajouter ceci: c'est probablement la meilleure façon de lutter contre les disparités régionales, c'est-à-dire d'essayer de stimuler la croissance générale de l'économie et, à la longue, assurer la croissance et le développement. Si on se penche sur l'histoire de ma province, au cours des années 1970, vous constaterez qu'elle a fait face à la première récession en raison de l'évolution générale de l'économie, qu'elle a fait quelques progrès et que sa population a même augmenté. La récession nous a fait faire un pas en arrière. La récession actuelle nous fait également obstacle.

Comme je viens de vous le dire, la meilleure chose que nous puissions faire pour aider les pays en développement c'est de maîtriser la récession qui nous frappe. La meilleure chose que nous puissions faire pour combattre les disparités régionales c'est d'améliorer notre économie générale. C'est ce qu'il convient de faire.

**Le sénateur Thériault:** Ma question porte sur les moyens de combattre les disparités régionales et sur les programmes mis en œuvre à cette fin. Je n'aime guère les cartes publiées par le MEER qui divisent le Nouveau-Brunswick en régions, et je m'en tiendrai pour l'instant au Nouveau-Brunswick. Si je ne m'abuse, on a d'abord essayé de développer des centres de croissance dans notre province. Ce fut un échec. Il y a eu ensuite les ententes cadres de développement, ces ententes spéciales qui ont donné d'assez bons résultats. Je me souviens aussi des subventions aux petites entreprises qu'on a accordé dans certaines régions désignées du Nouveau-Brunswick. Enfin, en raison de pressions exercées par d'autres régions du Nouveau-Brunswick, toute la province a été désignée. Je m'inquiète qu'on ait fixé à cinq ans la durée du programme de crédit d'impôt à l'investissement parce qu'il me semble que les sociétés mettent de deux à trois ans pour étudier une situation et pour élaborer des plans. S'il s'agit, comme vous le suggérez, d'une limite de cinq ans, ces sociétés ne profiteront de ce programme que pour une durée de deux ans. J'aimerais savoir



[Text]

"minimum" that the loss of revenue from that program was \$15 or \$50 million?

**Hon. Mr. MacEachen:** Fifteen million dollars.

**Senator Thériault:** So it is very miniscule.

**Hon. Mr. MacEachen:** It seemed a lot to me.

**Senator Thériault:** I can see that, but I mean, if you look at the funds that have been expended—

**Senator Godfrey:** You are just taking C. D. Howe's place!

**Senator Thériault:** The other point I want to make is, when you are dealing, as Senator Murray has said, with designated areas, you are taking parts of the whole country—

**The Chairman:** Are you making a point or asking a question?

**Senator Thériault:** I want to make a point, yes. For instance, take the province of Ontario or the province of Alberta, where part of their province is included in these tax incentive programs. It is going to be much easier for the Province of Alberta or the Province of Ontario to add to that incentive, or to reduce their take from the corporate tax, than it would be for New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island or Newfoundland. I am wondering whether this program is something that is going to work for the benefit of the regions that we are talking about when we are talking about the Atlantic provinces.

**Hon. Mr. MacEachen:** I believe the only answer that I can give, senator, is that in the interests of battling disparity, I agree to the richest tax incentive in the tax system in the hope that it would produce some results. I am also of the view that we will know before five years whether this has any real impact or not, and, if it is doing its job, we can look at the matter—whoever is Minister of Finance or sitting here in five years—and say, "Well, it has been a good program. It is showing potential and we can continue it." Personally, I would not lament over the fact that it has a five-year terminal date on it, because that can always be reviewed if, indeed, it is showing it has potential and if it is attracting locations in these areas. I do not know how rich we can be in encouraging development. There comes a point where it does not make sense and, I believe, this program, rich as it is, does make some sense, but we have to wait and see whether it will work.

**Senator Godfrey:** Well, they can go on for another five years in investment tax credits. It just does not cut it off at five years.

**Senator Thériault:** I have one more question. When Senator Olson, who is chairman of the Economic Development Committee, and his officials were here, they really emphasized the importance in the future, as they saw it, of high technology industry. I wonder whether those high technology industries, which, to my humbled mind, can be established almost anywhere in the country, would come under this tax incentive program if they were established in the areas designated?

[Traduction]

si je vous ai bien compris. Avez-vous dit que la perte de revenu en vertu de ce programme était de \$15 ou de \$50 millions?

**L'honorable M. MacEachen:** \$15 millions.

**Le sénateur Thériault:** Il s'agit donc d'une somme dérisoire.

**L'honorable M. MacEachen:** A mon avis, c'est une somme considérable.

**Le sénateur Thériault:** Évidemment, mais si on songe aux sommes qui ont été dépensées . . .

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez comme C. D. Howe.

**Le sénateur Thériault:** J'aimerais aussi souligner, comme l'a fait le sénateur Murray, que lorsque vous parlez de certaines régions, vous parlez de parties du pays . . .

**Le président:** Voulez-vous faire un commentaire ou poser une question?

**Le sénateur Thériault:** J'aimerais exposer un point de vue. Prenons par exemple, la province de l'Ontario ou de l'Alberta. Le programme de crédit d'impôt à l'investissement s'applique à certaines régions de ces provinces. Il sera beaucoup plus facile à l'Alberta ou à l'Ontario de compléter ce programme ou de réduire les impôts prélevés des sociétés qu'il n'en sera pour le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Je me demande si ce programme profitera autant aux régions désignées dans les provinces de l'Atlantique.

**L'honorable M. MacEachen:** Tout ce que je peux vous répondre, sénateur, c'est qu'afin de résorber les disparités régionales, j'ai offert les meilleurs crédits d'impôt à l'investissement que le régime fiscal pouvait offrir dans l'espoir que le programme produirait un certain résultat. Je crois aussi que nous saurons si d'ici cinq ans ces crédits ont porté fruits ou non. Le ministre des Finances du moment pourra juger si le programme était valable. Il est certainement prometteur. Quant à moi, je ne me plaindrai pas du fait que le programme doit expirer dans cinq années, parce que s'il donne les résultats escomptés et attire des industries dans ces régions, on pourra toujours le prolonger. Je ne sais pas exactement ce que nous pouvons nous permettre. Il y a une limite au-delà de laquelle un programme n'est pas rentable, mais celui-ci, aussi généreux soit-il, peut l'être et nous devons attendre pour en juger.

**Le sénateur Godfrey:** On pourrait donc offrir des crédits d'impôt à l'investissement pendant cinq autres années. Il ne faut pas nécessairement abandonner le projet après cinq ans.

**Le sénateur Thériault:** Le sénateur Olson, président du Comité sur le développement économique, et ses collaborateurs nous ont souligné, lorsqu'ils sont venus comparaître devant ce Comité, l'importance qu'aurait dans l'avenir l'industrie de la technologie de pointe. Je me demande si ces industries de technologie de pointe qui, à mon humble avis, pourraient s'installer presque n'importe où au pays, pourraient bénéficier d'un crédit d'impôt à l'investissement si elles s'installaient dans des régions désignées?



[Text]

**Hon. Mr. MacEachen:** I presume that it would lead us to a discussion of what "high technology" is, but surely you include manufacturing processing as having high technology within their operations.

**Senator Thériault:** Well, "high technology", as defined by the chairman of the Economic Development Committee. They are talking, for instance, of chips, the manufacturing of electrical components, which they say are going to be a large source of job creation in the future.

**Hon. Mr. MacEachen:** I do not want to get into it, but it seems to me that manufacturing processing covers a fairly wide spectrum.

**Senator Thériault:** You think it would cover that.

**The Chairman:** On your behalf, honourable senators, I would like to thank Mr. MacEachen. We know how busy he is, and it was indeed a pleasure to have him join us.

The committee adjourned.

[Traduction]

**L'honorable M. MacEachen:** Il faudrait s'entendre sur le sens que vous donnez à l'expression technologie de pointe, mais je suppose que vous pensez que le processus de fabrication exige de la technologie de pointe.

**Le sénateur Thériault:** Je définis le terme technologie de pointe de la même façon que le président du Comité sur le développement économique, le président et ses collaborateurs nous ont parlé, par exemple, des industries fabriquant des microplaquettes et des pièces électriques qui créeront de nombreux emplois dans l'avenir.

**L'honorable M. MacEachen:** Je ne veux pas m'étendre sur ce point; mais je crois que la fabrication couvre une vaste gamme d'industries.

**Le sénateur Thériault:** Vous pensez que cela en ferait partie.

**Le président:** En votre nom, honorables sénateurs, j'aimerais remercier M. MacEachen. Nous savons tous qu'il est un homme extrêmement occupé et il s'est fait un plaisir de répondre à notre invitation.

Le comité suspend ses travaux.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance;

Mr. J. H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance.

In attendance:

*From the Department of Finance:*

Mr. F. Swift, Director, Economic Development Division;

Mr. S. N. Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division.

L'honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances;

M. J. H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Aussi présents:

*Du ministère des Finances:*

M. F. Swift, directeur, Division du développement économique;

M. S. N. Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Thursday, December 4, 1980

Le jeudi 4 décembre 1980

Issue No. 18

Fascicule n° 18

**Fourteenth Proceedings on:**

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

**Quatorzième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 4, 1980  
(20)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (Chairman), Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Hicks, Leblanc, Manning, Murray, Robichaud, Thériault. (11)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator McElman.

*In attendance:* Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

The Honourable Richard Hatfield, Premier of the Province of New Brunswick.

*In attendance:*

Mr. Arthur C. Parks, Deputy Secretary to Cabinet, Economic Policy, Cabinet Secretariat, Government of New Brunswick.

A paper entitled "Opening Remarks to the Standing Senate Committee on National Finance" by the Honourable Richard Hatfield was ordered to be printed as Appendix "18-A" to these proceedings.

At 11:45 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 DÉCEMBRE 1980  
(20)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-81).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (président), Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Hicks, Leblanc, Manning, Murray, Robichaud, Thériault. (11)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur McElman.

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

L'honorable Richard Hatfield, premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick.

*Aussi présent:*

M. Arthur C. Parks, sous-secrétaire du Cabinet, Politique économique, Secrétariat du Cabinet, Gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Il est ordonné qu'un document intitulé «Déclarations préliminaires de l'honorable Richard Hatfield au Comité permanent du Sénat sur les finances nationales soit joint aux présentes délibérations (Appendice «18-A»).

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 4, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are honoured today to have with us the Honourable Richard Hatfield, Premier of the Province of New Brunswick, and Mr. Arthur Parks, Deputy Secretary to the Cabinet. Honourable senators will recall that Mr. Parks was with us a few weeks ago in what we found to be a most enlightening, worthwhile and useful hearing.

This, I believe, is the twenty-eight hearing in our examination of the subject of government policy and regional disparities.

I understand Premier Hatfield has an opening statement. Premier Hatfield.

**The Honourable Richard Hatfield, Premier of New Brunswick:** Honourable senators, I am going to make a few opening remarks, the text of which will be found in the paper distributed to you a few minutes ago. Unfortunately, there may not be enough copies to go round, because we lost a package of them on Air Canada. There were two separate briefcases; one arrived and the other did not. I will see to it that the rest of the copies are sent to you as soon as we receive them.

I want, first of all, to emphasize that there is no doubt in our minds that the central elements of DREE policy have worked and have been extremely effective in New Brunswick. We want to see this practice continue over a very much longer period of time, because we believe that DREE has both contributed to the necessary incentives for secondary manufacturing in New Brunswick, in the first place, and secondly, and, I think, perhaps more importantly and significantly, it has contributed to, in many areas, the very significant improvement of the municipal infrastructure that is essential in order to have economic development. The third thing that the DREE strategy or policy has achieved, as it has unfolded in the past years, is to have enabled New Brunswick to plan significantly into the future.

I like to refer to the work that was started in 1970-71 with regard to a whole new forestry policy in our province. We now have brought that to the stage where we have introduced a new Crown Lands and Forests Act, which has gone through the legislature. Since the time we started to explore that possibility, and its completion, ten years have passed, yet we still have much more to do before that act, together with a sound forest management policy, is in full effect in our province. That demonstrates, I think, how long these things can take. Of course, you can move very quickly, but in moving very quickly you can lose the support of industry, and make mistakes. Even with the kind of approach we took, in conjunction with the very significant financing we received from DREE, we made

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 heures 30, pour examiner la politique gouvernementale et les disparités régionales (budget principal 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes honorés d'avoir aujourd'hui avec nous l'honorable Richard Hatfield, Premier Ministre de la province du Nouveau-Brunswick et M. Arthur Parks, secrétaire-adjoint au Cabinet. Les honorables sénateurs se souviendront que M. Parks se trouvait avec nous il y a quelques semaines et que l'audience avait été très instructive, digne d'intérêt et utile.

Je crois que, dans notre examen de la politique gouvernementale sur les disparités régionales, nous en sommes à notre vingt-huitième audience.

Je crois que le Premier Ministre Hatfield désire faire une déclaration préliminaire. Je lui cède la parole.

**L'honorable Richard Hatfield, Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick:** Honorables sénateurs, je vais formuler quelques remarques préliminaires, dont le texte se trouve dans le document que je vous ai distribué il y a quelques minutes. Il n'y a malheureusement pas assez d'exemplaires pour tous, parce que nous en avons perdu un paquet à Air Canada. Il y avait deux petites valises, l'une est arrivée, l'autre, non. Je veillerai à ce que le reste des exemplaires vous soit remis dès que nous les recevrons.

Je désire tout d'abord insister sur le fait qu'il ne fait pas de doute que les éléments principaux de la politique du MEER ont fonctionné et ont été extrêmement efficaces au Nouveau-Brunswick. Nous désirons voir cette pratique se poursuivre sur une période beaucoup plus longue, parce que nous croyons que le MEER a tout d'abord contribué à stimuler le secteur secondaire au Nouveau-Brunswick. En second lieu, ce qui est peut-être plus important et significatif, c'est qu'il a contribué dans de nombreux domaines à améliorer de façon très notable l'infrastructure municipale, qui est indispensable au développement économique. La troisième réalisation de la stratégie ou de la politique du MEER, telle qu'elle s'est déroulée ces dernières années, est d'avoir permis au Nouveau-Brunswick de planifier l'avenir de façon notable.

Je désire me reporter aux travaux qui ont été entrepris en 1970-1971, relativement à une politique forestière entièrement nouvelle dans notre province. Nous en sommes maintenant arrivés à un stade où nous avons présenté une nouvelle loi sur les terres de la Couronne et les forêts, qui a été soumise à l'assemblée législative. Dix années se sont écoulées entre l'époque où nous avons commencé à explorer cette responsabilité et sa réalisation. Il nous reste toutefois beaucoup à faire, avant que cette loi et une politique de gestion forestière saine aient plein effet dans notre province. Je pense que cela démontre combien ces réalisations peuvent prendre de temps. Bien entendu, il est possible d'agir très rapidement mais, ce faisant, on peut perdre l'appui de l'industrie et faire des fautes. Même



*[Text]*

mistakes; but the fact is that we will be able to lay down a very sound policy for forest management, and there does seem to be widespread agreement as to the way we are approaching the subject in our province.

Therefore, it seems to me to be of the greatest importance that the concept of the general development agreement continue, because what this whole country needs, in my view, is long-term planning and a long-term commitment. I have argued for some time, as have many others, that what we need in Canada is an industrial strategy. The need for that strategy is going to be even greater in the years ahead.

The Prime Minister of Canada has demonstrated, recently, a very strong interest in what is called the north-south problem. He might be able to give some assistance in dealing with the north-south problem—we have had a north-south problem, for example, in our province, for quite some time—but the fact of the matter is that the north-south problem in the world is going to demand a readjustment of the economic strategy and development plans of our country. There is no doubt about that in my mind. This is either going to be forced on us or we are going to plan for it. If we plan for it, I think we will really benefit from it; all parts of the country will benefit from it. If it is forced on us, however, there is going to be a very serious dislocation, I believe, of not only our economic structure but our social structure as well.

I think, therefore, that the general development agreement concept is an essential one. I think we have demonstrated this in New Brunswick. The reason that it works there, and works so well, is that we have done a lot of planning. We have worked in conjunction with the officials of DREE and with the ministers of DREE. We have had the very best of relations—and I am sure every one of them will agree—with every minister. We have worked very well with the officials, and together we have reached agreements and formulated major plans which in my view, have benefited, and which will continue to benefit, the whole province for many years to come.

I do want to express some concern about something that I believe has its motivation in the reality of politics. I do not want to be partisan about this, because, as I say, it is the reality of political life that causes me some concern. The fact of the matter is that during my term of office I have had to deal almost exclusively—99.5 per cent of my time—with a Liberal government in Ottawa. There is an admission, now, that one of the reasons that DREE must be changed, and that the policy with regard to it must change, is that first of all the federal government, or the government party, is not getting the kind of credit it should have. Secondly, there is a good deal of jealousy and competition among the various ministries here in Ottawa.

Neither one of those factors is unique to Ottawa, of course. It is not unique in any political jurisdiction, anywhere. It is, however, something that we have to come to terms with,

*[Traduction]*

avec le genre d'approche que nous avons adopté, conjointement avec le financement très important que nous avons reçu du MEER, nous avons commis des erreurs. Toutefois, le fait est que nous serons en mesure d'établir une politique très saine de gestion forestière et il semble que la façon dont nous abordons le sujet dans notre province soit favorablement accueillie.

En conséquence, il me semble être de la plus grande importance que le concept d'accord général de développement se poursuive parce que, à mon avis, le Canada tout entier a besoin d'une planification et d'engagements à long terme. Pendant un certain temps, comme beaucoup d'autres, j'ai fait valoir que nous avons besoin au Canada d'une stratégie industrielle. Ce besoin sera encore plus grand dans les années à venir.

Dernièrement, le premier ministre du Canada a manifesté beaucoup d'intérêt pour ce que l'on appelle le problème Nord-Sud. Il pourrait nous donner une certaine aide pour nous occuper de ce problème—dans notre province par exemple, nous avons eu, pendant un certain temps, un problème Nord-Sud—mais en fait, le problème Nord-Sud dans le monde va exiger un réajustement de la stratégie économique et des projets de développement de notre pays. Je n'ai à cet égard aucun doute. Ce réajustement nous sera imposé ou bien nous allons établir des projets pour le réaliser. Dans ce dernier cas, je pense que nous en retirerons un réel avantage. Ce sera également le cas de toutes les parties du pays. Toutefois, s'il nous est imposé, je crois qu'il y aura une dislocation très sérieuse, non seulement de notre structure économique, mais également de notre structure sociale.

Je crois donc que le concept d'accord général de développement est de toute première importance. Je pense que nous avons démontré cela au Nouveau-Brunswick. La raison pour laquelle il fonctionne dans cette province (et de façon aussi satisfaisante), est due au fait que nous avons procédé à une planification très importante. Nous avons travaillé conjointement avec les fonctionnaires et les ministres du MEER. Nous avons eu d'excellentes relations—et je suis certain que tous seront d'accord—avec tous les ministres. Nous avons collaboré de façon extrêmement satisfaisante avec les fonctionnaires et nous avons abouti ensemble à des accords et à des projets importants qui, à mon avis, ont profité, et continueront de le faire, à toute la province pour maintes et maintes années à venir.

Je désire exprimer une certaine préoccupation au sujet de quelque chose dont la motivation se trouve je crois dans la réalité de la politique. Je ne veux pas être partisan dans ce domaine parce que, comme je le dis, c'est la réalité de la vie politique qui me préoccupe. La question est que durant mon mandat j'ai eu presque exclusivement affaire—99.5 p. 100 de mon temps—avec le gouvernement libéral à Ottawa. On admet à l'heure actuelle que l'une des raisons pour lesquelles le MEER doit être modifié, ainsi que la politique en ce qui le concerne, est tout d'abord que le gouvernement fédéral, ou le parti du gouvernement, n'obtienne pas le genre de crédit qu'il devrait avoir. En second lieu, il y a beaucoup de jalousie et de concurrence entre les divers ministères d'Ottawa. Bien entendu, aucun de ces facteurs est unique à Ottawa.

Il n'est unique dans aucune juridiction politique, n'importe où. Il s'agit toutefois d'un problème dont nous devons nous accommoder parce que nous pourrions, en fait, rejeter tout le



[Text]

because we could, in fact, throw the whole concept out of joint and make it ineffective were we to focus our attention on political credit rather than on the original intention of the policy, which was to deal with regional disparity. What we must look at is not where the votes are, and not where the credit is, but where the need and the determination are. I think we have demonstrated this in New Brunswick. We have taken this approach, and we are continuing to do so.

A final point that I want to make is that when you are dealing with a jurisdiction as small as New Brunswick, there is an advantage that should not be overlooked. This advantage is that the whole government of that jurisdiction can and does keep in touch with the local pressures, the local realities, the local concerns. It is almost impossible—and I think perhaps DREE officials who have been working with us in New Brunswick will acknowledge this—to resolve problems in a jurisdiction like ours by taking within that jurisdiction a regional approach, or, on an even smaller scale, a community approach. Secondly, I think they will acknowledge that, because of the size of the province of New Brunswick and because of the geography and the way the people are situated in the province, it is of absolute importance to recognize and accept that when something happens in one part of the province it has an impact on the province as a whole. If you do try to regionalize the province, or divide it into sections and say, “We will look after this particular area,” or, “If we do something in this area, we have to do something in another area,” for political reasons, it is recognized in a province like ours—and I think the evidence will demonstrate this—that something done in one part of that province does have an impact on the province as a whole. As a result, it is imperative that a centralized, coordinated planning effort take place at, and be implemented at the provincial level.

Those are my opening comments and I would be very happy to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you, Premier Hatfield.

Honourable senators will have the background notes prepared by the staff and also the notes for remarks on CIC estimates, from the Committee of Supply in June, 1980, which we also had when the officials appeared before us. Honourable senators will have the opening remarks that Premier Hatfield made, and I wonder if I could have a motion to have them appended to today's proceedings?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of document, see Appendix p. 18A:1)

**The Chairman:** I might remind honourable senators that on Tuesday next week, at 1.30, we will have Mr. Blair returning as a witness, the President and Chief Executive Officer of NOVA; and on Thursday, at 9.30, we will have Dr. Slater, Chairman of the Economic Council of Canada.

The lead questioner is Senator Barrow.

[Traduction]

concept et le rendre inefficace si nous devons concentrer notre attention sur le crédit politique plutôt que sur l'intention primitive de la politique qui est de s'occuper de la disparité régionale. Ce que nous devons examiner, ce n'est pas où se trouvent les votes et les crédits mais quels sont les besoins et la détermination. Je pense que nous avons démontré cela au Nouveau-Brunswick. Nous avons adopté cette approche et nous nous y tenons.

Une dernière question que je désire soulever est que, lorsque vous avez affaire à une juridiction aussi petite que le Nouveau-Brunswick, il y a un avantage qu'on ne doit pas négliger. Cet avantage est que tout le gouvernement de cette juridiction peut garder le contact avec les pressions, les réalités et les préoccupations locales et qu'il le fait effectivement. Il est presque impossible—et je pense que peut-être les fonctionnaires du MEER qui ont travaillé avec nous au Nouveau-Brunswick l'admettrons—de résoudre le problème, dans une juridiction telle que la nôtre, en adoptant au sein de cette juridiction une approche régionale ou même, à une plus petite échelle, une approche communautaire. En second lieu, je pense qu'ils admettront que, par suite des dimensions de la province du Nouveau-Brunswick, de sa géographie et de la répartition de sa population, il est de toute première importance d'admettre et d'accepter le fait que lorsqu'un événement se produit dans une partie de la province il a des répercussions dans sa totalité. Il en résulte que, si vous essayez de régionaliser la province ou de la diviser en sections et dire «nous allons nous occuper de cette région donnée» ou «si nous faisons quelque chose dans cette région, nous devons également le faire dans une autre» et ce, pour des raisons politiques, il est alors reconnu que dans une province telle que la nôtre—et je pense que les preuves le démontreront—une réalisation dans une partie de cette province a une répercussion dans la province considérée dans son ensemble. Il est donc essentiel qu'on centralise et coordonne l'effort de planification et qu'on l'applique au niveau provincial.

C'était là mes remarques préliminaires et je serai très heureux de répondre aux questions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur le premier ministre Hatfield.

Le personnel va préparer pour les sénateurs la documentation, ainsi que les notes, pour les remarques sur le budget CIC du Comité des subsides de juin 1980, lesquelles ont été également obtenues lorsque les fonctionnaires ont comparu devant nous. Les honorables sénateurs connaîtront les remarques préliminaires formulées par le premier ministre Hatfield et je me demande si je pourrai avoir une motion en vue de les annexer aux délibérations d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

(Pour le texte du document, voir Appendice p. 18A:1)

**Le président:** Je peux rappeler aux honorables sénateurs que mardi prochain à 13 h 30, M. Blair reviendra comme témoin et qu'il est président directeur général de NOVA. Jeudi à 9 h 30 nous aurons M. Slater, président du Conseil économique du Canada.

Le sénateur Barrow va poser la première question.



## [Text]

**Senator Barrow:** Good morning, Mr. Premier. I, also, would like to welcome you here today and ask you to take note of the make-up of the membership of this committee this morning. It is composed mostly of senators from the Atlantic provinces. If I may be so bold, they are working senators of this committee for, at least, today.

Mr. Premier, you appear to be one of the most outspoken supporters of DREE and the involvement of the federal government in regional disparity programs. I have read your remarks, which you made before the Committee of Supply in June, 1980, and I notice in your speech that you set out some of the principles for regional development policies for Canada in 1980. I would like to read them to you:

1. Make regional economic expansion a policy and a commitment of the whole federal government. Let us be rid once and for all of interdepartmental squabbling in Ottawa.

2. Support DREE. DREE has eleven years of experience. They are in the midst of a solemn ten-year commitment and they are doing a good job.

3. Decentralize. Let the provinces implement jointly agreed programs without unnecessary interference either from DREE or from other federal departments with day-to-day management.

4. Maintain momentum. Invest the needed funds. No one can stand still in the harsh economic environment of the eighties.

5. Be more selective by putting more money in those provinces where it is most urgently needed.

When Mr. De Bané was here, he said that to be effective DREE must have the support and co-operation of the federal government in dealing with regional disparities if his department is to do the job that he expects it to do. My question is this: Is he, in your opinion, getting the full co-operation that you envisage in your first item?

**Hon. Mr. Hatfield:** No, he is not. He is not the first minister, in my opinion, who has failed to get full support in this program. If you go back to the beginning of this program, it was clearly a program that was meant to deal with regional disparity, and the original idea was that it would deal with specific, defined regions, and those regions would not be the whole country, nor would they be every province in the country. However, the federal government got off the track, right off the bat, and, again, given the political situation, they started to distribute money all over the country. The fact is, as I have stated over and over again, that in order for regional disparity to be attacked meaningfully, it is essential that there be a total commitment from the Prime Minister down to support, with money, the right kind of projects in the areas that need it most. Frankly, I do not think that there has been that kind of support, and part of the reason is that there was, initially, a concern—and we experienced it—that the Minister, say, of Agriculture was not going to allow the Minister of

## [Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Bonjour, monsieur le premier ministre. Je désire également vous accueillir ici aujourd'hui et vous demander de prendre note de la constitution du présent comité ce matin. Il est surtout composé de sénateurs des provinces atlantiques. Si je peux prendre la liberté de m'exprimer ainsi, ce sont les sénateurs qui travaillent à ce comité, du moins aujourd'hui.

Monsieur le premier ministre, vous semblez être un des plus francs partisans du MEER et de sa participation aux programmes du gouvernement fédéral en matière de disparités régionales. J'ai lu les remarques que vous avez formulées devant le Comité des subsides en juin 1980 et je remarque dans votre discours que vous avez exposé certains des principes de politiques de développement régional pour le Canada en 1980. J'aimerais vous les lire:

1. Que l'expansion économique régionale devienne une politique et un engagement pour tout le gouvernement fédéral. Débarrassons-nous une fois pour toutes de toutes les querelles inter-ministérielles à Ottawa.

2. Appuyons le MEER qui a 11 ans d'expérience. Il se trouve au milieu d'un engagement solennel de 10 ans et fait un excellent travail.

3. Décentralisons. Laissons les provinces mettre conjointement en œuvre les programmes convenus sans ingérence inutile du MEER ou des autres ministères fédéraux dans la gestion d'un jour à l'autre.

4. Maintenons l'impulsion. Investissons les fonds nécessaires. Personne ne peut demeurer inactif dans le rude environnement économique des années 80.

5. Montrons nous plus sélectifs, en investissant davantage d'argent dans les provinces qui en ont le plus besoin.

Lorsque M. De Bané se trouvait ici, il a déclaré que, pour être efficace, le MEER doit bénéficier de l'aide et de la collaboration du gouvernement fédéral en matière de disparités régionales, si son ministère doit réaliser le travail qu'il est supposé faire. Ma question est la suivante: A votre avis, le MEER obtient-il la pleine coopération que vous envisagez dans votre première rubrique?

**L'honorable M. Hatfield:** Non, ce n'est pas le cas. A mon avis, ce n'est pas le premier ministre qui n'a pas réussi à obtenir le plein appui dans ce programme. Si vous remontez au début du programme, il est manifeste qu'il était destiné à s'occuper de la disparité régionale et l'idée primitive et qu'il s'occuperait de régions précises et que ces régions ne seraient pas l'ensemble du pays ni toutes ces provinces. Je pense que c'est là qu'ils ont commencé à s'égarer et, une fois encore, étant donné la situation politique, ils ont immédiatement commencé à distribuer de l'argent dans tout le pays. En fait, comme je l'ai maintes fois déclaré, pour attaquer avec une intention marquée la disparité régionale, il est indispensable que le premier ministre s'engage totalement à aider financièrement les projets adéquats dans les régions qui en ont le plus besoin. Franchement, je ne pense pas que nous ayons reçu ce genre d'aide et, au départ, cela était dû à une inquiétude—et nous en avons fait l'expérience—que le ministre, disons de l'Agriculture, n'allait pas permettre au ministre du MEER



[Text]

DREE to have the kind of money that the Minister of DREE needed because the Minister of Agriculture felt it was being taken from him; that set off the kind of fight and argument that has gone on, and, as a result, tended to diminish the effectiveness of DREE.

If the government here in Ottawa cannot be convinced of the program and the policy, then that program and policy—I do not care what area it is in—are not going to work, and I am afraid that there is a lack of appreciation here in the federal government of the significance of the too little support that DREE has, in fact, got. More importantly, there is the lack of appreciation of what they have done with that too little support and the transformations they have facilitated.

It would be worth your while to come to New Brunswick to see on the ground—some of it is underground—the improvements we have made through the program, to see exactly what has been done. Probably three-quarters of it would not have been done by now—it might be done by the year 2000—if we had not had that federal assistance.

**Senator Robichaud:** Some of us do go to New Brunswick occasionally.

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes, I appreciate that. Unfortunately, senator, you are not in the centre of power where you once were. I know that you, particularly, know and can see the transformation in your own home county.

**Senator Barrow:** Do you think you will ever get the co-operation of the various government departments?

**Hon. Mr. Hatfield:** I do not know how you can convince them of that fact, and not allow DREE to become some kind of secondary partner of the other departments. It is extremely important that we resist most strenuously DREE being co-opted by the other departments, and the suggestion that I heard made that DREE work hand in hand with the other federal government departments. If that is allowed to happen it is just a matter of time before we lose the Department of Regional Economic Expansion.

**Senator Barrow:** I will skip over item number two.

Item number three says:

“Decentralize. Let the provinces implement jointly agreed programs without unnecessary interference either from DREE or from other federal departments with day-to-day management.”

I think this is one of the bones of contention, that the federal government wants to do certain things and the provincial government wants to do other things. Where do you see this unnecessary interference?

**Hon. Mr. Hatfield:** I want to make it clear that I am not suggesting that money be turned over to the provinces and that the provinces do whatever they like with it. We have an extremely good relationship with the federal officials in New Brunswick; we work very closely together. What I am suggesting is that those federal officials be given far more power and

[Traduction]

d'avoir l'argent dont il avait besoin parce que le ministre de l'Agriculture avait l'impression qu'on le lui enlevait. Cela a amorcé le genre de différends et de discussions qui se sont produits avec pour résultat de diminuer l'efficacité du MEER.

Si le gouvernement d'Ottawa ne peut se laisser convaincre à l'égard du programme et de la politique, ces derniers—peu m'importe le domaine—ne pourront alors fonctionner et j'ai bien peur que le gouvernement fédéral ne se rende pas compte de l'énormité de l'impact du peu d'appui qu'il a accordé au MEER. Et qui plus est, il ne se rend même pas compte des résultats que le ministère a obtenus malgré tout et des transformations qu'il a accomplies.

Il vaudrait la peine que vous vous rendiez au Nouveau-Brunswick afin de constater sur place les améliorations apparentes ou non que nous avons apportées au programme. Les trois-quarts des travaux n'auraient probablement pas pu être exécutés —ces derniers pourraient être terminés d'ici l'an 2000—si le gouvernement fédéral n'y avait pas contribué.

**Le sénateur Robichaud:** Certains d'entre nous se rendent à l'occasion au Nouveau-Brunswick.

**L'honorable M. Hatfield:** Oui, je m'en rends bien compte. Malheureusement, sénateur, vous n'y occupez pas le poste important que vous avez détenu. Je sais que vous êtes, vous en particulier, au courant de ces transformations et que vous êtes en mesure de constater dans votre propre comté.

**Le sénateur Barrow:** Espérez-vous obtenir un jour la coopération des divers ministères du gouvernement.

**L'honorable M. Hatfield:** Je ne vois pas comment parvenir à les convaincre de ce fait et ne pas permettre en même temps au MEER de se transformer en un quelconque associé secondaire des autres ministères. Il est très important que nous nous opposions de toutes nos forces à ce que le MEER devienne l'associé des autres ministères et que nous refusions de croire la rumeur voulant que le MEER travaille de pair avec d'autres ministères fédéraux. Si cela est autorisé, ce n'est qu'une question de temps avant que ne disparaisse le ministère de l'Expansion économique régionale.

**Le sénateur Barrow:** Je passerai outre au deuxième point.

Le numéro trois dit ceci:

«Décentralisons. Laissons les provinces mettre conjointement en œuvre les programmes convenus sans ingérence inutile du MEER ou des autres ministères fédéraux dans la gestion quotidienne des programmes d'un jour à l'autre».

Je crois qu'il s'agit d'un des principaux éléments de la controverse—le gouvernement fédéral vise certains objectifs alors que le gouvernement provincial en choisit d'autres. Où se situe d'après vous cette intervention inutile?

**L'honorable M. Hatfield:** Je veux qu'il soit bien clair que je ne soutiens pas que les crédits devraient être remis aux provinces et que ces dernières puissent en disposer comme bon leur semble. Nous avons de très bons rapports avec les représentants fédéraux au Nouveau-Brunswick; nous travaillons en très étroite collaboration. Je propose que nous conférions un plus



[Text]

authority—and I am talking now of the provincial directors of DREE, not necessarily the regional directors. We waste a lot of time, and when I say “we” I mean the provincial and the federal people in New Brunswick, because of the need to deal with another level of officials up here in Ottawa. I think there is a lot of extra expense in making sure that someone is overlooking what the federal officials are doing in New Brunswick. I am not suggesting that the money be turned over directly to us. Once the provincial and the federal people agree that a relatively small amount of money, say, \$100,000, be spent on a project, I think that more freedom should be given to see that that money is spent properly and that they should come in from time to time and see how it is being spent.

The complaint has to do with a lot of unnecessary restrictions on the capacity of the officials to carry out the intention of the policy or program that has been agreed to. I am not talking about decentralization in the sense that we want to be left alone, but I am saying that officials should have more freedom.

**Senator Thériault:** You are not suggesting block funding?

**Hon. Mr. Hatfield:** Oh, no.

**Senator Barrow:** The fourth item is:

Maintain momentum. Invest the needed funds. No one can stand still in the harsh economic environment of the eighties.

**Hon. Mr. Hatfield:** That is a reaction to the concern often expressed about what is happening right now with respect to government expenditures.

At the federal and provincial official levels, at the political level in New Brunswick, and even so far as the minister responsible for DREE is concerned, we have reached second agreements in a number of areas. There has been a highways agreement, a tourism agreement, a forestry agreement, and so on and so forth. However, these agreements are going no further because DREE say that there is a lack of funds. I believe it is important that DREE and the whole question of regional disparity be an area that is exempt from cuts when there is an economic slowdown. If our economic development stops and starts with the general economy of the country, then it is going to be less effective, and it will take us much longer to do what is best in the interests of the province or the region that suffers the disparity.

**Senator Barrow:** Are they going to cut back on the programs that DREE agrees to fund, either in whole or in part?

**Hon. Mr. Hatfield:** I believe they have, in fact, cut back relative to the inflation factor. During the transition of the government there was, in my view, an admitted reduction in the amount of money spent. I am talking about the period between the two elections. This is one of the reasons that is given as to why some of the agreements have not yet been signed.

[Traduction]

grand nombre de pouvoirs à ces représentants fédéraux—je veux parler des directeurs provinciaux du MEER et pas nécessairement des directeurs régionaux—parce que nous perdons beaucoup de temps, et lorsque je dis «nous» je veux parler des représentants provinciaux qui sont en poste au Nouveau-Brunswick en les obligeant à s'adresser à des représentants d'un échelon supérieur, ici à Ottawa. Je crois que l'on consacre beaucoup trop d'argent à la surveillance des faits et gestes des représentants fédéraux au Nouveau-Brunswick. Je ne prétends pas que les crédits devraient nous être attribués directement. Une fois que les gouvernements provincial et fédéral conviennent que \$100,000 par exemple seront consacrés à un projet, je crois qu'il faudrait laisser plus de liberté et voir à ce que cet argent soit dépensé judicieusement; des représentants devront se rendre de temps en temps sur place et voir comment l'argent est dépensé.

Je me plains du trop grand nombre de restrictions inutiles imposées aux représentants qui ne peuvent ainsi mettre en œuvre efficacement la politique ou le programme convenu. Je ne veux pas parler d'une décentralisation qui nous accorderait une totale liberté en la matière; je dis simplement que les représentants devraient avoir plus de liberté.

**Le sénateur Thériault:** Vous ne parlez pas d'une formule de financement global?

**L'honorable M. Hatfield:** Pas du tout.

**Le sénateur Barrow:** Voici quel est le quatrième point:

Maintenons l'impulsion. Investissons les fonds nécessaires. Personne ne peut demeurer inactif dans le dur environnement économique des années 80.

**L'honorable M. Hatfield:** Il s'agit d'une réaction à la préoccupation souvent exprimée relativement à ce qui se passe présentement à l'égard des dépenses du gouvernement.

Aux niveaux officiels tant fédéral que provincial, au niveau politique au Nouveau-Brunswick et même dans la mesure où cela concerne le ministre responsable du MEER, nous nous sommes entendus dans un certain nombre de secteurs, notamment en ce qui concerne les routes, le tourisme, les forêts etc. Les accords ne vont pas plus loin parce qu'il n'y a, semble-t-il, plus de fonds. Je crois que le MEER et toute la question de la disparité régionale, est un domaine qui ne devrait pas faire l'objet de coupures budgétaires en période de ralentissement économique. Si notre expansion économique suit le rythme des arrêts et des départs de l'économie du pays, elle perdra ainsi de son efficacité de sorte qu'il faudra beaucoup plus de temps pour servir les meilleurs intérêts de la province ou de la région démunie.

**Le sénateur Barrow:** A-t-on l'intention de comprimer les crédits affectés aux programmes que le MEER a convenu de financer en totalité ou en partie?

**L'honorable M. Hatfield:** Je crois qu'on a en effet diminué fortement les crédits en fonction du taux d'inflation. Pendant la période de transition, il y a eu à mon avis une réduction reconnue des dépenses. C'est une des raisons invoquées pour la non-signature de certaines ententes.



[Text]

In connection with the forestry agreement, for instance, we are told that the money is there, and we are ready to sign the agreement, but we have not yet signed it. We have lost a lot of time and, in my view, it is wasted time.

**Senator Barrow:** The next item is:

Be more selective by putting more money in those provinces where it is most urgently needed.

**Hon. Mr. Hatfield:** I am genuinely concerned that as the regional re-industrialization of Ontario goes on, there will be much more money put into that province from DREE or from DREE in conjunction with the Department of Industry, Trade and Commerce. I believe that money will be subtracted from the Atlantic area generally.

I recognize the importance of maintaining a strong economy in the central part of this country, and I recognize the kind of problems you have with plant closures and so on. We have lived with that for a long time in our part of Canada.

I believe it is important that the original concept be not only maintained, but improved and given more support, both financial and political. There are regions of this country that cannot resolve their own problems with their own means. As I have said before, to be a "have not" province, the only thing you have not got, as far as I am concerned, is a large enough tax base to resolve your own problems and provide your people with the services that they should have as Canadians living in a country that has many resources and a very big tax base.

I think it is important that we not give in to the political instinct or reality which is, "If you are going to do it here, you have to do it in my backyard too." Everyone says that and, as a result, the effort is diminished. By dividing the effort you do not succeed in making the kind of impact you want in the amount of time you want anywhere in the country.

**Senator Barrow:** That sounds very nice, and it would be very nice, but how do you accomplish it if every province or region says that they have disadvantaged areas?

**Hon. Mr. Hatfield:** What you look at is the capacity of the province, in relation to the other provinces, to deal with those problems. The capacity of certain provinces to deal with their problems is perhaps influenced by federal or provincial government policies that go back 100 years. Maybe the tax base capacity should be used as the measurement. I think that was the original idea. It was overcome by another idea which was the attitude that, "Look, if you are going to spend money, we want some spent in our area too." We must be politically realistic.

We have demonstrated in New Brunswick, and I think any investigation will show, that we have spent money in areas where it was not politically popular for this particular government to spend that money. The fact is, in the long run, it paid off because we gained support as a result of doing that. You do not get it in the short term, but you get it over a period of

[Traduction]

Pour ce qui est de l'entente au titre des forêts, par exemple, on nous dit que les crédits ont été votés et qu'il ne reste plus qu'à signer l'entente, mais nous attendons toujours. Nous avons perdu beaucoup de temps et, à mon avis, c'est du gaspillage.

**Le sénateur Barrow:** Vous poursuivez en disant:

Montrons-nous plus sélectifs en investissant davantage d'argent dans les provinces qui en ont le plus besoin.

**L'honorable M. Hatfield:** Je me rend tout à fait compte qu'au rythme actuel de la ré-industrialisation régionale en Ontario, des sommes beaucoup plus importantes seront investies dans cette province que ce soit par le MEER seul ou le MEER de concert avec le ministère de l'Industrie et du Commerce. Je crois que cet argent proviendra en général des provinces de l'Atlantique.

Je reconnais l'importance de maintenir une économie forte dans la partie centrale du pays et je vois le genre de problèmes auxquels vous devez faire face lorsqu'on doit fermer des usines. Nous vivons des situations semblables depuis longtemps dans notre partie du Canada.

Je crois qu'il est important non seulement qu'on s'en tienne au plan initial mais qu'on y apporte des améliorations et que l'on augmente les appuis tant financiers que politiques. Certaines régions du pays ne sont pas en mesure de résoudre seules leurs problèmes et de satisfaire leurs besoins. Comme je l'ai déjà dit, la seule chose que ne possède pas une province démunie c'est, à mon avis, une assiette d'impôt suffisamment large lui permettant de résoudre ses problèmes et d'offrir à ses habitants les services auxquels ils devraient avoir droit en leur qualité de Canadiens vivant dans un pays où poisonnent les ressources et où l'assiette d'impôt est très large.

Je crois qu'il est important que nous ne cédions pas à l'instinct ou à la réalité politique qui veut que «si vous le faites ailleurs, vous devez le faire également chez-moi.» Tout le monde le répète de sorte que l'effort en est amoindri. En répartissant l'effort, il est impossible d'obtenir l'impact souhaité dans le délai souhaité et ce, en quelque endroit du pays.

**Le sénateur Barrow:** Cela sonne très bien et ce serait très bien; mais comment y parvenir si chaque province ou chaque région déclare qu'elle est désavantagée?

**L'honorable M. Hatfield:** Ce que vous considérez alors, c'est l'aptitude de la province par rapport aux autres provinces à résoudre ses problèmes. Il se peut que cette aptitude soit influencée par les programmes des gouvernements fédéral ou provinciaux qui remontent à cent ans. Il voudrait peut-être mieux utiliser, comme mesure, l'assiette de l'impôt. Je vois que c'est ce à quoi on avait pensé au départ mais qu'on a, en cours de route, opté pour l'attitude suivante: «Comme vous avez de l'argent à dépenser pourquoi ne pas le faire en partie dans notre région également.» Il faut être politiquement réaliste.

Nous avons démontré au Nouveau-Brunswick, et je crois que toute enquête le démontrera également, que nous avons dépensé de l'argent dans certains domaines et qu'il n'était pas populaire du point de vue politique pour ce gouvernement particulier de dépenser cet argent. Le fait est qu'à long terme cela nous a permis d'obtenir un certain appui. On ne peut y



[Text]

time. I think federal politicians must take a longer-term look at the situation.

**Senator Barrow:** Turning the subject around, and I hope you will not think it self-serving, I understand you may be appearing before the Joint Committee on the Constitution.

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes.

**Senator Barrow:** How do you view the problem of policy co-ordination in the constitutional framework? Would the establishment of a House of the Provinces within the federal system solve or reduce possible federal-provincial conflict and assist in formulating national policies with specific impact on regional economic disparity?

**Hon. Mr. Hatfield:** I am not in favour of diminishing federal institutions, and I consider the Senate to be a federal institution. I have never been in favour of that, and I have never been in favour of the provinces having an involvement in any of the federal institutions such as the Supreme Court of Canada, the Senate, any of the regulatory agencies and so on. I think the federal government should see that all these agencies are made up of people who come from all parts of the country.

I am not in favour of this concept of having senators appointed by the provincial governments. There is a practice in some provinces to hold an election every three years. It may very well be that governments could change every three years. If that were the case and the members, or some of the members, of the so-called House of the Provinces changed every three years, it would actually diminish the impact of the provinces on the federal government, Parliament, federal policies, or whatever. I do not think it would be desirable.

The other thing is that I think it would result in more of what I have been concerned about; perhaps what is going on behind the scenes would be out in public, and senators from one part of Canada would be saying, "Damn it, we have given you enough in your part of Canada and we are not going to give you any more. It is our turn now. You have to give us some"; and we get into those kinds of squabbles.

My view of Senate reform is that senators should be appointed for a term, for a specific number of years—I think that needs a lot of consideration—for, say, at least seven years. Also they should do as I think some senators have done. I am quite aware of the fact, for example, that the senators from the Atlantic region—I do not know exactly how far they went, or all the details—had to be satisfied that their region of the country was not punished, by federal transportation policy, since the original concept of the federal government's transportation policy would have punished our part of the country. They kept that from happening. I think the Senate has been, and can be, effective in that way. If it became a provincial, partisan place, I think it would weaken the impact of the provinces on the federal government, and I think that eventually it would weaken the provinces themselves.

[Traduction]

parvenir à court terme. Je crois que les hommes politiques fédéraux devraient étudier à plus long terme la situation.

**Le sénateur Barrow:** Pour changer de sujet, et j'ose espérer que vous ne penserez pas que c'est par intérêt, mais on m'a laissé entendre qu'il se peut que vous comparaisiez devant le comité mixte sur la constitution.

**L'honorable M. Hatfield:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** Comment envisagez-vous le problème de la coordination des programmes dans le cadre constitutionnel? La création d'une Chambre des provinces au sein du système fédéral réglerait-elle ou atténuerait-elle le conflit fédéral-provincial éventuel et contribuerait-elle à la formulation de politiques nationales susceptibles d'influencer spécifiquement sur la disparité économique régionale?

**L'honorable M. Hatfield:** Je ne prône pas la réduction des institutions fédérales et j'estime que le Sénat est une institution fédérale. Je me suis toujours opposé également à une quelconque participation des provinces aux institutions fédérales comme la Cour suprême du Canada, le Sénat, ou tout organisme de réglementation, etc. Je crois que le gouvernement fédéral devrait s'assurer que tous ces organismes sont constitués de personnes provenant de toutes les parties du pays.

Je suis contre l'idée que les gouvernements provinciaux nomment les sénateurs. Comme certaines provinces ont l'habitude de tenir une élection tous les trois ans, il se pourrait alors que les gouvernements changent tous les trois ans. Si cela se produisait et que les membres ou certains membres de la prétendue Chambre des provinces changaient tous les trois ans, l'influence des provinces sur le gouvernement fédéral, le Parlement ou les programmes fédéraux en serait réduite d'autant. Je ne crois pas que cela servirait les intérêts.

En outre, je crois que les problèmes qui me préoccupent en seraient d'autant accrus; Ce qui se passe présentement dans les coulisses serait peut-être étalé au grand jour de sorte que certains sénateurs d'une partie du Canada pourraient déclarer: «C'en est assez! Nous vous avons suffisamment donné, vous n'aurez plus rien. C'est maintenant à votre tour de contribuer.» Et nous voilà engagés dans ce genre de tiraillements.

A mon avis, dans un Sénat réformé, les sénateurs devraient être nommés pour une certaine période, pour un nombre d'années déterminé—je crois qu'il faudrait étudier cette suggestion—disons pour sept ans au moins. Ils devraient également faire ce que je crois que certains sénateurs ont fait. Je sais, par exemple, que les sénateurs de la région de l'Atlantique—je ne sais pas jusqu'où ils sont allés et je ne connais pas tous les détails—ont dû s'assurer que leur région n'était pas pénalisée, par la politique de transport du gouvernement fédéral puisque l'idée originale de cette dernière aurait pénalisé cette région. Ils ont empêché une telle chose de se produire. Je crois que le Sénat a été, et peut être, très efficace dans ce domaine. S'il devenait un endroit où son se sert de partisanerie provinciale, l'impact des provinces sur le gouvernement fédéral serait amoindri et je crois qu'éventuellement les provinces mêmes seraient affaiblies.



[Text]

**Senator Robichaud:** Why do you say for a term of years, and why are you so indeterminate as to the number of years?

**Hon. Mr. Hatfield:** As I said, I have not given that much thought to it, and I think the number of years should be considered. The reason why I think it should be for a term of years is because I believe that one of the problems the Senate has is the view held by many that those who are appointed to the Senate are there for life and because they are there for life they do not do anything.

**Senator Robichaud:** We are here for life almost, but we are also here this morning.

**Hon. Mr. Hatfield:** I appreciate that. I appreciate some of the things that have been done by the Senate. But the fact is that there are not many people, particularly at the first ministers level, who support the Senate, as you well know; and I think that one of the reasons is this idea that it is a pension, that it is a retirement thing, that it is a reward. I do not see anything wrong with any of those things, in essence. Quite frankly, I do not think we look after our political leaders in this country at all, and since I am approaching retirement age, perhaps I am more conscious of it. However, seriously, I do not think we do enough. Personally, I do not have any problem with that; but if there is a determination to reform the Senate, then it should not be altered too much because I believe it works. I believe it has worked in the interests of the provinces, and I also believe that one of the reasons why there is such strong feeling from British Columbia with regard to reform is because they believe they have not had the Senate numbers. I think that this situation should have been corrected a long time ago. But it is all part of the problem; we could not get any fundamental changes to the Constitution.

**The Chairman:** Perhaps we could leave that subject on that high note.

**Senator Doody:** Mr. Premier, perhaps we could get back to the DREE situation for a moment. I share your concern with the present attitude federally on DREE. I am aware of the impact that DREE has had in the Atlantic area. It has been a very beneficial exercise up until now. I was wondering if, in the province of New Brunswick, the situation is anywhere close to what it is in my own province. I understand that in Newfoundland there have been no subagreements approved for well over a year. Mr. De Bané told us a few days ago that the forestry agreement, the coast of Labrador agreement and the mapping agreement were all before cabinet—but they were before cabinet during my last incarnation, and probably are still there.

I recall that a few years ago there was a lot of activity going on, not only in the implementation stage but also in the future planning stage, with federal and provincial officials; there was an ongoing process of looking at new opportunities to get involved with GDA. That appears now to have ceased in

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Pourquoi parlez-vous d'un certain nombre d'années? Pourquoi ne pas nous donner un nombre précis d'années?

**L'honorable M. Hatfield:** Comme je l'ai dit, je n'ai pas tellement étudié la question, et je crois qu'on devrait tenir compte du nombre d'années. Je parle d'une période d'années, parce que je suis d'avis qu'un des problèmes du Sénat provient du fait que nombre de personnes croient que les sénateurs sont nommés à vie et que, pour cette raison, ils ne font absolument rien.

**Le sénateur Robichaud:** Nous sommes ici presque pour la vie, mais nous y sommes aussi ce matin.

**L'honorable M. Hatfield:** Je m'en rends parfaitement compte. Et je suis au courant des choses que le Sénat a faites. Mais comme vous le savez, il n'y a pas beaucoup de gens, particulièrement parmi les premiers ministres qui appuient le Sénat; je crois qu'une des raisons est qu'il existe une pension, un régime de retraite, une sorte de récompense. Je ne vois vraiment rien à redire contre ces choses. Franchement, je ne crois pas que nous prenions soin de nos chefs politiques dans ce pays et, puisque j'aurai bientôt l'âge de la retraite, je m'en rends peut-être un peu plus compte. Toutefois, je ne crois pas sérieusement que nous fassions assez pour nos hommes politiques. Personnellement, je n'ai pas de problème de ce côté-là; mais si on décide de réformer le Sénat, je ne crois pas qu'on devrait le modifier beaucoup, parce que c'est une Chambre dont le travail est efficace. Je crois qu'il a su protéger les intérêts des provinces et qu'une des raisons pour lesquelles on appuie cette réforme en Colombie-Britannique est que cette province ne compte pas assez de représentants au Sénat; je crois que cela aurait dû être corrigé il y a longtemps. C'était là un des éléments du problème; on ne pouvait pas apporter des changements fondamentaux à la constitution du Sénat.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous changer de sujet?

**Le sénateur Doody:** Monsieur le Premier Ministre, peut-être pourrions-nous parler encore un peu du MEER? Je partage votre préoccupation face à l'attitude du gouvernement fédéral envers le MEER. Je n'ignore pas les répercussions du MEER sur la région de l'Atlantique. Jusqu'à présent, il a eu un impact positif. Je me demande si, au Nouveau-Brunswick, la situation ressemble à celle qui existe dans ma province. Je crois comprendre qu'à Terre-Neuve aucune entente auxiliaire n'a été approuvée depuis plus d'un an. M. De Bané nous a dit, il y a quelques jours, que l'entente sur les forêts, l'entente sur la côte du Labrador et l'entente en matière de cartographie avaient toutes été présentées au cabinet et qu'elles étaient actuellement à l'étude—mais elles avaient été présentées au cabinet la dernière fois que je suis venu ici et elles sont probablement toujours là.

Je me souviens qu'il y a quelques années il y avait une grande activité, non seulement à l'étape de la mise en vigueur mais aussi à celle de la planification, avec des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux; on cherchait sans cesse de nouvelles possibilités de travailler de concert avec les



[Text]

Newfoundland. Is there a comparable situation in New Brunswick, or is there a more encouraging sign there?

**Hon. Mr. Hatfield:** No; the problem is the same. As I said, the standard explanation we got was that there was not sufficient money in the DREE budget and they did not put any more in. We were well aware of the fact that they were not picking on New Brunswick, that it was the same all over—which caused me a good deal of concern, because if it had only been New Brunswick, or Newfoundland, I would have thought that perhaps the province was doing something wrong. But what I think is happening, as I said in a speech on this matter in the Legislature of New Brunswick, is that the whole concept of DREE is being threatened, is in danger.

**Senator Doody:** If it were simply a matter of money, one could assume that it would correct itself somewhere down the road, and that if the Atlantic provinces could hang in long enough a cash flow might catch up with them—but it is doubtful that it might. But if it were a matter of philosophy, if the Government of Canada has now decided that the GDA approach is indeed to be dropped, then it would seem to be an indefinite thing. We have tried to get a handle on it. They say that the GDA is now—I think I am quoting fairly accurately—one of a number of weapons in the arsenal of trying to grapple with regional inequalities. If, indeed, the situation is that the GDAs will be dropped, there appears to be nothing immediately apparent to fill that vacuum, and that is a great concern. Is there any indication that that is the situation?

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes, we did sign the Pulp and Paper Agreement and the Market Square Agreement since this problem developed, but there does not seem to be any other support coming from any other area. In the Pulp and Paper Agreement there may have been some money from Industry, Trade and Commerce. I am wondering also about FIRE protection. That was part of the Agreement. I think the agency for that was Energy, Mines and Resources.

**Senator Doody:** Mr. De Bané also seemed to be quite concerned with the government level of dealing. He intimated that he would like to see a more direct approach from DREE in conjunction with other federal departments, working at the local level, trying to find local leaders. I gathered that that must be at the municipal, community or even regional level within the provinces. I can see all sorts of problems of conflict and duplication with provincial planning priorities and even with federal priorities. Is there any indication that this has gone beyond just the thought processes with DREE?

**Hon. Mr. Hatfield:** I think it would be very wrong for the government to have a policy of dealing at the local level, or the community level, as I said in my opening statement. I think we have had some experience with that in New Brunswick, and I

[Traduction]

ECD. Tout ça semble avoir cessé à Terre-Neuve. Est-ce que la situation est la même au Nouveau-Brunswick, ou est-ce que la situation est plus encourageante là-bas?

**L'honorable M. Hatfield:** Non, nous connaissons le même problème. Comme je l'ai dit, l'explication que nous avons reçue est que le budget du MEER ne lui permet plus d'investir. C'est la réponse que nous avons reçue. Nous savions parfaitement qu'il ne s'attaquait pas au Nouveau-Brunswick, que la situation était la même partout—ce qui m'a inquiété énormément parce que, si cela avait été la situation au Nouveau-Brunswick ou à Terre-Neuve seulement, j'aurais pensé que, peut-être, les provinces ne faisaient pas les choses comme il faut. Mais je crois, comme j'ai dit dans un discours que j'ai prononcé à ce sujet devant l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, que le concept entier du MEER est menacé. Il est en danger.

**Le sénateur Doody:** Si c'était simplement une question d'argent, on pourrait supposer que la situation pourrait être rectifiée à un moment donné, et que si les provinces de l'Atlantique pouvaient tenir le coup elles pourraient bénéficier de recevoir de l'argent une fois les choses réglées—mais j'en doute. Mais si c'était une question de philosophie, si le gouvernement du Canada avait maintenant décidé que le principe des ECD doit être abandonné, cela semblerait une chose indéterminée. Nous avons essayé de bien comprendre le problème. Ils disent que les ECD sont maintenant—et je crois que je les cite de façon assez exacte—une des armes de l'arsenal dont on se sert pour affronter les disparités régionales. Si les ECD sont vraiment abandonnés, il ne semble pas qu'il existe en ce moment quelque chose qui les remplacera, et cette situation est inquiétante. Est-ce qu'il y a des raisons de croire que cela est la situation?

**L'honorable M. Hatfield:** Oui; il n'y a rien eu de nouveau. Nous avons signé un accord sur les pâtes et papiers ainsi que l'accord «Market Square» depuis que ce problème s'est produit, mais aucun autre secteur semble prêt à nous accorder son appui. Il y a peut-être eu une contribution du ministère de l'Industrie et du Commerce à l'entente sur les forêts. La protection du programme ERIF m'inquiète également. Il s'agissait d'un des éléments de l'entente. Je crois que c'est le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui en était responsable.

**Le sénateur Doody:** Monsieur de Bané semblait également s'inquiéter beaucoup du niveau de participation du gouvernement. Il a indiqué qu'il aimerait que le MEER aborde la question de façon plus directe, en ce qui a trait aux autres ministères fédéraux, qui travaillent à l'échelle régions, pour essayer d'y trouver des chefs. Je suppose qu'il s'agit du niveau municipal, communautaire ou même régional avec les provinces. Je vois déjà toutes sortes de problèmes, de conflits et de chevauchements avec les priorités provinciales de planification et même avec les priorités fédérales. Est-ce que les choses semblent indiquer que le MEER a fait plus que simplement songer à cette possibilité?

**L'honorable M. Hatfield:** Je crois que le gouvernement aurait tort de s'attaquer au problème des communications à l'échelle locale, ou communautaire, comme je l'ai dit au début. Je crois que nous avons eu certaines expériences du genre au



[Text]

think that finally, after a long time, we have abandoned that kind of idea. When there was good leadership, the regional development councils carried out some good projects; but they quickly found that they could not deal with economic development, as such, and got into all kinds of social activity. For example, they undertook what was in fact a very valuable project which dealt with the problem of drugs—marijuana—in that particular region. As I say, it was a very worthwhile project, but this is not something that economic development councils should be involved with.

I think it was generally perceived by the people who were supposed to benefit from these regional councils that they were not in fact benefiting from them; so when we decided to cut them, and in some cases it was a joint decision between DREE and ourselves, it was generally accepted.

It just does not work. What it will do is diminish the effort still further, rather than improve it, because the money will be scattered all over. You are not going to give a local group or community \$42 million, unless that local or community group is the City of Toronto. You are not going to give a local community in New Brunswick a large amount of money to carry out a long term program. What is going to happen is that you are going to give out a lot of small sums of money, there is going to be a little effort made in a lot of places, but nothing is going to be done to improve the general economy of the region.

I think it would be very unwise to get involved in that way. What will happen almost immediately, I think, is that friction will break out between the provincial government—and I am not thinking of my own or any specific provincial government—and the federal government. They will be out there among the people saying, "The reason that did not work is because of the dumb federal government. They went down there and gave the money to the wrong people. Don't blame us for it. It's the federal government's fault." That sort of thing is not going to help anybody.

I am speaking from some experience. The former premier of New Brunswick knows this, too, because he had the same problem—he was in on it very early. These regional councils, and the regional concept, really do not work.

**Senator Doody:** It appears to me, from the discussions we have been having recently in this room—and some of them have been quite frightening to me—that the interest in, or emphasis on DREE has really diminished in the past year or so. The enthusiasm that Mr. Lessard used to display was really heart-warming, but it is not really here any more. Is there anything you can do, do you think, at the provincial level, to try to instil that interest on the federal scene that we had a few years ago?

**Hon. Mr. Hatfield:** Well, the only thing that can be done is to bring about a real exercise of political leadership, first of all. Perhaps one of the problems is that the government here in Ottawa—the Parliament of Canada, the Senate, the bureauc-

[Traduction]

Nouveau-Brunswick, et que, finalement, après une bonne période, nous avons abandonné ce type de projet. Lorsqu'il y a eu de bons dirigeants, parfois, de bons projets ont été réalisés par les conseils de développement régional; mais ils ont vite fait de découvrir qu'ils ne pouvaient pas s'occuper de l'expansion économique, en tant que tel, et se sont tournés vers toutes sortes d'activités sociales. Par exemple, ils ont entrepris un projet vraiment très important qui s'attaquait au problème de la drogue—la marijuana—dans cette région particulière. Comme je l'ai dit, c'est un projet très louable, mais ce n'est pas une question dont les conseils d'expansion économique devraient s'occuper.

Je crois que les personnes qui auraient dû profiter de la présence de ces conseils régionaux se sont rendu compte que rien de ce genre ne se produisait; ainsi, lorsque nous avons décidé de faire disparaître ces conseils et, dans certains cas, le MEER y consentait aussi—notre décision a été acceptée.

Ces conseils ne fonctionnent pas. Ils ne font qu'amoinrir les efforts, au lieu de les améliorer, parce que l'argent disponible est alors distribué à un plus grand nombre d'organismes. Vous n'allez pas donner \$42 millions à un groupe ou à une collectivité, à moins qu'il ne s'agisse de Toronto. Vous n'allez pas donner à une collectivité du Nouveau-Brunswick un montant important pour la réalisation d'un programme à long terme. Vous allez donner plutôt un grand nombre de petits montants d'argent, et un petit projet sera réalisé dans de nombreuses localités, mais rien ne sera fait pour améliorer l'économie générale de la région. Je crois qu'il serait très peu sage d'entreprendre des programmes de ce genre.

Je crois que qu'il y aurait presque immédiatement désaccord entre le gouvernement provincial—je ne pense pas du mien ou d'un gouvernement provincial en particulier—et le gouvernement fédéral. Il dira à la population: «Le projet n'a pas réussi, à cause du stupide gouvernement fédéral. Ils ont donné l'argent aux mauvaises personnes. Ne nous blâmez pas. C'est la faute du gouvernement fédéral». Ce genre de chose n'aidera pas personne.

Je le sais par expérience. L'ex-premier ministre du Nouveau-Brunswick le sait également, parce qu'il a connu le même problème—il s'en est rendu compte très rapidement. Ces conseils régionaux, et le concept régional, ne fonctionnent pas vraiment.

**Le sénateur Doody:** Il me semble, d'après les discussions que nous avons eues récemment dans cette salle—et certaines m'ont vraiment effrayé—que l'intérêt, ou l'importance accordée au MEER a vraiment baissé au cours de la dernière année. L'enthousiasme dont M. Lessard faisait montre était vraiment reconfortant, mais il a disparu aujourd'hui. Pensez-vous que vous pourriez faire quelque chose, à l'échelle provinciale, pour susciter au palier fédéral, l'intérêt qui existait il y a quelques années?

**L'honorable M. Hatfield:** La seule chose à faire est de trouver d'abord de vrais dirigeants politiques. Il est possible qu'un de nos problèmes provienne du fait que le gouvernement d'Ottawa—le Parlement du Canada, le Sénat, la bureaucra-



## [Text]

racy—just do not understand how beneficial this policy has been, and do not appreciate how valuable it has been and what kind of improvements it has brought about. Because it does not appear to be instantly successful, and does not appear to correct problems immediately, and since in spite of it all we have very high unemployment, they say, “You see, it’s not working!” Yet, if it had not been for DREE, and if it had not been for an effort on the part of the federal government to attack regional disparity, the unemployment would be intolerable. People keep saying, “Why are these people with such high unemployment not voting in the streets?” The reason they are not doing so, in my view, is that they recognize that something is being done, that something is being accomplished.

I think the federal government is just misinformed. One of the reasons that I do not like federal politics is that you are so far away from where the action is and so far away from where the benefits are.

Some of the things that the Government of New Brunswick has done I see, five, six, seven, eight times: I fly over them, drive by them, walk in them. Federal politicians do not come down to the regions and see the benefits that have been introduced. Perhaps one of the ways to impress the efficacy of DREE upon them is to have them actually see what this policy is achieving.

**Senator Doody:** One final question. This is a complementary concern. I gather, from the discussions we have been having in this committee, that when the fiscal review comes up—and I gather it is going to be starting very shortly—of the 1981 rearrangement, there is going to be pressure on the various ministers of finance of the provinces to be somewhat more generous to the Government of Canada, in terms of program financing, equalization, and so on. I think there is going to be real pressure put on the provinces to accept a bigger share of that burden, which is going to be very difficult to do.

If all of these things happen at the same time—a cutback, less emphasis on DREE, and more pressure on the provinces in terms of equalization, and programs of financing, and these other cost-sharing arrangements—I think the less advantaged provinces are going to be having a very difficult time. Do you have any comments on that?

**Hon. Mr. Hatfield:** We have been concerned in New Brunswick for quite some time with the reality of the federal government spending all this money in the provinces under cost-sharing agreements, under equalization, under regional disparity programs, and all the rest of it. As I said, there is at the same time this concern about not getting the credit for this sort of thing, and at the same time getting the blame for big deficits. Everyone in the country is saying, “You have to control government spending.” This is being said particularly by the people who do not need government spending and can afford to do things on their own.

All I can tell you is that we cannot afford the luxury in New Brunswick of significant cutbacks, because we have no place else to turn. If we raise our sales tax to, say, 10 per cent, that

## [Traduction]

tie—ne comprennent simplement pas à quel point cette politique a été salubre et importante et ignorent les améliorations qu’elle a apportées. Parce qu’elle ne semble pas avoir un succès instantané, et corriger les problèmes immédiatement, et que nous avons toujours un taux de chômage très élevé, ils disent, «vous voyez, cela ne marche pas.» Mais, si cela n’avait été du MEER, et d’un effort du gouvernement fédéral en vue de s’attaquer aux disparités régionales, le taux de chômage serait intolérable. Les gens disent toujours «Pourquoi ces gens qui vivent dans des régions qui connaissent un taux de chômage si élevé ne font-ils pas d’émeutes dans les rues?» C’est que, selon moi, ils savent qu’on essaie de remédier à ce problème; on fait quelque chose.

Je crois que le gouvernement fédéral est simplement mal informé. Une des raisons pour lesquelles je n’aime pas la politique fédérale est qu’à ce palier, on est loin de l’endroit où les choses se passent et où les avantages se trouvent.

Je vois certaines des choses accomplies par le gouvernement du Nouveau-Brunswick cinq, six, sept ou huit fois. Je roule dessus, je les cotoie, je les visite. Les hommes politiques fédéraux ne visitent jamais les régions pour vérifier quels avantages elles retirent de ces programmes. Peut-être qu’une des façons de leur faire réaliser l’efficacité du MEER est de leur faire constater sur place les résultats de cette politique.

**Le sénateur Doody:** Une dernière question. Il s’agit d’un autre sujet de préoccupation. J’en conclus, à la suite des discussions que nous avons eues au comité, que lorsque nous en serons à l’étape de l’analyse fiscale de la restructuration de 1981—et je crois que cela commencera très bientôt—des pressions seront exercées sur les ministres des Finances des diverses provinces, leur demandant d’être en quelque sorte plus généreux envers le gouvernement du Canada en matière de financement, de péréquation, etc. Je crois que les provinces subiront de véritables pressions pour leur faire accepter une plus grande part du fardeau fiscal, ce qui sera très difficile.

Si toutes ces choses arrivent en même temps—restrictions budgétaires, diminution des activités du MEER, de plus grandes pressions sur les provinces en matière de péréquation, de programmes de financement, et autres programmes à frais partagés—j’ai l’impression que les provinces les plus pauvres devront faire face à des moments très difficiles. Avez-vous des observations à ce sujet?

**L’honorable M. Hatfield:** Depuis quelque temps, nous sommes préoccupés au Nouveau-Brunswick face aux dépenses fédérales dans les provinces dans le cadre des accords à frais partagés, de la péréquation, des programmes de disparités régionales, et tous les autres. Comme je l’ai dit, on s’inquiète aussi de ne pas recevoir de crédits pour tel projet, et en même temps d’être accusé de déficits considérables. Chacun répète dans le pays: «Il faut contrôler les dépenses du gouvernement.» Et ce sont particulièrement les personnes qui n’ont pas recours aux programmes fédéraux et qui peuvent agir par elles-mêmes.

Tout ce que je puis vous dire c’est qu’au Nouveau-Brunswick nous ne pouvons pas nous permettre le luxe de restrictions importantes parce qu’il ne nous est pas possible d’obtenir des



[Text]

is going to have a very negative effect on our revenue, and it is not going to produce much money. It is certainly not going to produce enough money, for example, for us to finance Medicare. We are going to have to cut back our services, therefore. That means unemployment; it means a reduction in service to people, and so on.

I do not know what the answer is to this problem, this dilemma, that the federal government has. They have big deficits, and they have to come to terms with those big deficits, yet they do not want to increase taxes. Well, in New Brunswick I do not think it is a case of our not wanting to; it is a case of, if we do we are not going to get very much by doing it. We do not have the same kind of tax base as you have in Ottawa. Perhaps, hopefully, there will be some recognition in the readjustment of these established financing programs, or the budgets for them. Maybe there will be some recognition—I think there must be, in reality—of the true capacity of the provinces to take a greater share of a cost-shared program. A real look at this subject has to be made by the people who are saying that it is essential that these programs be cut back. I have been worried about this for a long time.

**Senator Thériault:** Mr. Premier, I welcome the opportunity to ask you a few questions. It has been a long time since I have had this opportunity.

I wonder if your staff has seen the remarks made before this committee by the Minister of DREE.

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes.

**Senator Thériault:** By the way, Mr. Premier, your colleague, the President of the Treasury Board, has asked me if he could have a copy of the remarks made by Mr. De Bané.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Thériault:** I am concerned with the philosophy that the minister is thinking about out loud. I agree with you, Mr. Premier. For the life of me, I cannot see why DREE should be involved in Alberta, or even Ontario, at this time, when they need this program so greatly in Quebec and the Atlantic provinces, generally speaking; but due to the fact that you have been, and are, a strong supporter of a strong federal, national government, one has to understand the feelings of the minister. I have to say that, in my humble opinion, if there ever was a person who has taken a position that is non-partisan in his approach it is the present Minister of DREE; but he is concerned about the federal presence. I think it applies mostly because of where it comes from, let alone party politics. Placing yourself in his position, as a supporter of a strong national government are you prepared to admit that there is room for an increased federal presence when federal monies are spent?

**Hon. Mr. Hatfield:** Well, of course, I think the federal government and the people who represent the federal government have to see that these accomplishments are, in fact, recognized as being made possible by a contribution from the federal government. I understand that problem. For example, when money is spent on roads, the vast majority of the older

[Traduction]

fonds ailleurs. Si nous augmentons la taxe de vente, disons à 10 p. 100, cela aura des effets négatifs sur nos revenus, et de toute façon cela ne nous rapportera pas de sommes considérables. Cela ne nous permettra certainement pas, par exemple, de financer l'assurance-santé. Par conséquent, nous devrons restreindre les services. Cela signifie un taux de chômage plus élevé, une réduction des services à la population, etc.

Je ne connais pas la réponse à ce problème, à ce dilemme auquel fait face le gouvernement fédéral. Nous avons d'importants déficits et il faut en trouver la solution, mais malgré cela on ne veut pas réduire les impôts. Donc, je ne crois pas que ce soit une attitude négative de la part du Nouveau-Brunswick, il s'agit plutôt du fait que si nous acceptons, nous n'en retirerons pas de revenus considérables. Nous n'avons pas la même assiette d'impôt qu'à Ottawa. Espérons que l'on reconnaîtra la nécessité d'un rajustement de ces programmes de financement, ou des budgets qui y sont consacrés. On reconnaîtra peut-être—à mon avis, on le devrait en réalité—la véritable capacité des provinces d'accepter une plus grande part des programmes à frais partagés. Il faut qu'une étude attentive soit faite par ceux qui sont en faveur de supprimer ces programmes. Ce sujet me préoccupe depuis longtemps.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le premier ministre, je suis heureux d'avoir l'occasion de vous poser quelques questions. Je n'ai pas eu cette occasion depuis longtemps.

Je me demande si vos collaborateurs ont lu les observations faites devant ce Comité par le ministre du MEER.

**L'honorable M. Hatfield:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** En passant, monsieur le premier, votre collègue, le président du Conseil du trésor, m'a demandé s'il pourrait obtenir un exemplaire des observations faites par M. De Bané.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Je suis inquiet au sujet des idées exprimées par le ministre. Je suis d'accord avec vous, Monsieur le premier ministre. Je ne comprends pas du tout pourquoi le MEER devrait avoir des activités en Alberta, ou même en Ontario, en ce moment, quand le Québec et les provinces de l'Atlantique ont un besoin urgent de ce programme, de façon générale; mais étant donné que vous avez été, et que vous êtes en faveur d'un gouvernement fédéral fort, il faut comprendre les sentiments du ministre. Je dois dire qu'à mon humble avis, s'il y a eu quelqu'un qui a adopté une attitude non partisane, c'est bien le ministre actuel du MEER; il tient à la présence fédérale. À mon avis, cela dépend en grande partie de la source, sans tenir compte des politiques des partis. Si vous vous mettez à sa place comme partisan d'un gouvernement national fort, seriez-vous prêt à admettre qu'il est permis de vouloir accentuer la présence fédérale, lorsque ce gouvernement y consacre des fonds?

**L'honorable M. Hatfield:** Evidemment, je suis d'avis que le gouvernement fédéral et ceux qui le représentent doivent s'assurer que l'on reconnaisse que ces réalisations sont en fait possibles grâce à la contribution du gouvernement fédéral. Je comprends ce problème. Par exemple, lorsque des sommes sont consacrées à des travaux de voirie, la grande majorité de la



**[Text]**

population of New Brunswick believe, and cannot be convinced otherwise, that that money came from the province, because they were brought up to believe that the province was responsible for roads, and when they want their road fixed they do not come to Ottawa or DREE, but to the province. There is no question that that is a fact. There is a way around it, and that is to get the message out to those people one way or another that this is a benefit of being a Canadian, as opposed to being a New Brunswicker or a Quebecer. However, the solution to that problem, in my view, is not to back away from making a provincial effort, as opposed to a local effort or a grass-roots effort, but to go to the province and make their effort known. I honestly am not convinced that signs erected to indicate a joint federal-provincial project work as such. There has to be another way of doing it. I can tell you—and you know as well as I do—that too often we have had projects launched in New Brunswick where the people who are directly responsible have been represented by senators. I bet you have had the duty already, senator, although you have only been here a short period of time. I know the senator sitting behind you has been down there several times. I do not think people associate a senator with the federal government. I think the federal government should take advantage of these occasions to let the people know what they have done, and who is doing it.

**Senator Thériault:** I have a question about local involvement. I gathered from what the minister said that he would like to see every part of this country represented on a non-partisan basis. The province of New Brunswick, which we are now discussing, has a federal, elected member, and I gathered from him that he wanted to involve the federal members, and his department more directly, not with the council that you have talked about. I know what you were talking about. Most regions in New Brunswick now have regional industrial commissions. In some areas, at least, those commissions are doing a good job and know the local problem sometimes better than the officials in Fredericton.

**Hon. Mr. Hatfield:** Absolutely.

**Senator Thériault:** Can you not visualize that direct involvement from DREE through those industrial commissions?

**Hon. Mr. Hatfield:** Not to give them money, no. First of all, the industrial commissions in New Brunswick are financed under a federal-provincial program. They give advice—I am certainly in favour of that—but when you give them money, as we did to regional councils, and some of that is cost-shared, you find out the problems inherent in this approach. The regional councils, like CRASE, for example, never had enough money to do anything really significant, so they started handing money out to organizations, such as the National Farmers' Union. If the farmers of that region in New Brunswick want to support that union, let them support it. I have no objection to that, but I do not think the taxpayers of Canada, or New

**[Traduction]**

population âgée du Nouveau-Brunswick croit, et on ne peut leur faire changer d'idée, que ces fonds proviennent de la province, parce qu'ils ont été élevés avec l'idée que la province était responsable de l'entretien des routes, et lorsqu'ils veulent que des travaux soient faits, ils ne s'adressent pas à Ottawa ou au MEER, mais à la province. C'est un fait indéniable. Le seul moyen de tirer parti de cette situation est de leur faire comprendre d'une façon ou d'une autre que c'est un des avantages d'être Canadien, par opposition à être un habitant du Nouveau-Brunswick ou du Québec. Cependant, la solution à ce problème ne consiste pas à supprimer les efforts de la province, par rapport aux efforts locaux, mais de s'adresser à la province et de faire connaître son effort. Je peux vous dire honnêtement que je ne suis pas convaincu que les panneaux indiquant qu'il s'agit d'un projet fédéral-provincial servent ce but. Il doit y avoir une autre façon de le faire. Je puis vous dire—et vous le savez aussi bien que moi—que nous avons trop souvent lancé des projets au Nouveau-Brunswick où les personnes directement responsables étaient représentés par des sénateurs. Je parierais que vous avez déjà assumé cette tâche, sénateur, même si vous n'êtes ici que depuis peu. Je sais que le sénateur assis derrière vous est venu plusieurs fois. Je ne crois pas que la population associe un sénateur avec le gouvernement fédéral. Je crois que le gouvernement fédéral devrait profiter de ces occasions pour faire connaître à la population ce qui a été fait et par qui.

**Le sénateur Thériault:** J'ai une question concernant la participation sur le plan local. J'en conclus à la suite de la déclaration du ministre, qu'il aimerait que cette région de notre pays soit représentée de façon non partisane. Le Nouveau-Brunswick qui fait l'objet de la discussion actuelle a un député fédéral élu, et il ressort de ce qu'il a dit qu'il désire la participation des députés fédéraux, et d'un façon plus directe, de son ministère, non avec le Conseil dont nous avons parlé—je sais que vous en avez parlé—mais avec la plupart des régions du Nouveau-Brunswick qui ont maintenant des commissions régionales industrielles. Dans certaines régions du moins, ces commissions accomplissent un bon travail et connaissent parfois mieux les problèmes locaux que les fonctionnaires de Fredericton.

**L'honorable M. Hatfield:** Absolument.

**Le sénateur Thériault:** Pouvez-vous imaginer une participation directe du MEER par l'intermédiaire de ces commissions industrielles?

**L'honorable M. Hatfield:** Non pas en ce qui concerne les fonds. D'abord, les commissions industrielles du Nouveau-Brunswick sont financées aux termes d'un programme fédéral-provincial. Elles donnent des conseils—et je suis certainement en faveur—mais si on leur accorde des subventions, comme nous l'avons fait pour les conseils régionaux, dont certains étaient à frais partagés, on s'aperçoit des problèmes inhérents à cette démarche. Par exemple, les conseils régionaux comme CRASE n'avaient jamais suffisamment d'argent pour réaliser des projets importants, donc ils ont commencé à remettre des sommes à des organismes, dont le Syndicat national des cultivateurs. Si les agriculteurs de cette région du Nouveau-Brun-



[Text]

Brunswick, should be making contributions to a private organization like that.

**Senator Thériault:** If I may, I have one more point on that subject, Mr. Chairman. I gathered from the discussion with the minister that what he would like to see is DREE officials located throughout the areas instead of being located in Fredericton.

**Hon. Mr. Hatfield:** We have some experience with that. Again, it depends on how much power they have. There was this attempt made at decentralization in appointing these regional directors across the country, but, quite frankly, I do not think that has worked. I am not complaining about ours, because again we have got along quite well. Maybe you will have to have DREE officials, say, in Quebec, because it is a much larger province; but I am not so sure it works that well in a province as small as New Brunswick.

**Senator Thériault:** The complaints that I hear from the members of Parliament on that subject is that DREE officials who are located in Fredericton, because they are dealing on a daily basis with your officials and indirectly with the department and the ministers, are subjected more to the views of the provincial government than they are to those of the federal government.

**Hon. Mr. Hatfield:** I suspect that may very well be the case, and I do not think you can get around that.

**Senator Thériault:** I gathered from what you said that you would not favour DREE being involved with all line departments. The minister said here that he has visited various countries in Europe, especially, and he found it has worked better over there than it has here. Maybe the system is different. For instance, my concern—and I think I heard you say that too in the legislature when I was there—is that the line departments—I am thinking of Transport and especially Industry, Trade and Commerce—really have not paid that much attention to areas like ours. If there were a policy whereby DREE could say to the Department of Transport or to the Department of Industry, Trade and Commerce, “You are doing all of these things in Ontario”—and I am thinking of companies like Massey-Ferguson—“but if you do certain things in New Brunswick, we will finance 20 or 30 per cent,” do you not think that the line departments would be more likely to take a look at ours?

**Hon. Mr. Hatfield:** That could be the effect of it, but, on the other hand, as long as DREE is supervising it and is the instigator, that is what I think it should be. I think the Prime Minister should be supporting DREE by encouraging federal government departments to work with DREE and to use some of their money in this connection. I will support the concept of DREE being the boss, but if it is a partnership arrangement it is just a matter of time before DREE will lose out and the other department wins because it has more money and so on.

[Traduction]

wick veulent appuyer ce syndicat, ils peuvent le faire, je n'ai pas d'objection à cela, mais je ne crois pas que les contribuables du Canada ou du Nouveau-Brunswick devraient verser des contributions à un organisme privé comme celui-là.

**Le sénateur Thériault:** Si vous me permettez, j'ai encore une question à ce sujet, monsieur le président. J'en conclus à la suite d'une discussion avec le ministre, qu'il désire voir les représentants du MEER partout dans les régions plutôt que d'être centralisés à Fredericton.

**L'honorable M. Hatfield:** Nous avons une certaine expérience à ce sujet. Ici encore, tout dépend du pouvoir qu'ils ont. On a fait une tentative de décentralisation, en nommant des directeurs régionaux partout dans le pays, mais je ne crois pas franchement que cela ait été un succès. Je n'ai pas de plaintes au sujet de notre région, parce qu'ici encore tout a bien marché. Vous pourriez peut-être avoir des représentants du MEER disons au Québec—parce que c'est une province beaucoup plus grande—mais je ne suis pas sûr que cela réussirait dans une province aussi petite que le Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Thériault:** Les plaintes qui ont été formulées par les députés fédéraux à ce sujet visent les représentants du MEER à Fredericton, parce qu'en raison de leurs contacts quotidiens avec vos représentants et indirectement avec le ministère et les ministres, ils subissent davantage l'influence du gouvernement provincial que du gouvernement fédéral.

**L'honorable M. Hatfield:** Ce pourrait fort bien être le cas, mais je ne vois pas comment y remédier.

**Le sénateur Thériault:** Dois-je conclure de ce que vous avez dit, que vous êtes contre la participation du MEER avec les ministères. Le ministre a dit qu'il avait visité plusieurs pays d'Europe dans ce but et il a constaté que le système a mieux marché là-bas qu'ici. Peut-être s'agit-il d'un système différent. Par exemple, ce qui me préoccupe—et je crois vous avoir entendu dire la même chose—c'est que tous les ministères, et notamment ceux des Transports et de l'Industrie et du Commerce, ne se sont pas vraiment penchés sur votre genre de domaine. S'il existait une politique en vertu de laquelle le MEER pouvait dire au ministère des Transports et à celui de l'Industrie et du Commerce: «Vous effectuez la totalité des opérations en Ontario—et je songe notamment à des sociétés comme Massey-Ferguson etc.—mais si vous en faites une certaine partie au Nouveau-Brunswick, nous en financerons 20 à 30 p. 100». Ne pensez-vous pas qu'alors les ministères intéressés se pencheraient davantage sur nous?

**L'honorable M. Hatfield:** Ça se pourrait bien, mais, par contre, tant que le MEER supervise le système et en est l'instigateur, c'est le rôle qu'il devrait jouer. J'estime que le premier ministre devrait appuyer le MEER, en incitant les autres ministères fédéraux à œuvrer de concert avec celui-ci et à utiliser une partie de leur fonds à cet égard. Je serai même d'avis que le MEER fasse office de patron, mais s'il s'agit d'une simple association, cela ne prendra pas longtemps pour que le MEER en sorte perdant, et que l'autre ministère gagne, parce qu'il a plus d'argent, etc.



## [Text]

If we have to look to the Department of Energy, Mines and Resources—and I used this example during the constitutional debate—to finance potash development in New Brunswick, they will tell us that there is no need to look for potash in New Brunswick because there is enough of it in Saskatchewan. However, the provincial government went to DREE, and, with its help, we discovered potash in New Brunswick. They have nothing to worry about in Saskatchewan, and we will derive real benefits from that discovery in New Brunswick.

**The Chairman:** As a supplementary, one of the problems that seems to arise now is in connection with the Ministry of State for Economic Development and the envelope system. It would appear that that particular department is going to have the clout in respect to the kind of matter you are talking about that DREE should be doing. Do you see DREE, in your concept, as a super-agency directing other departments?

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes, it should be, and I believe, if you look back at what was said at the outset and, for example, at what the Honourable Mr. Marchand said as the first minister responsible for DREE, you will see that the original idea was that it should be a super-agency.

What worries me is that Treasury Board, the Ministry of State for Development and other centralized agencies are not going to survive unless they treat everybody the same. They cannot say that they are going to cut back the budget in Agriculture and increase the budget in DREE because that particular minister or committee cannot survive that kind of criticism. It must appear that, if there are cutbacks in line departments, they are all suffering equally.

In my view, DREE should be exempt from that. It should be recognized that the reason for its existence is to try to prevent the kind of downturn in the economy that has resulted in the necessity for government restraint. I believe that was the original intention, and I think the only way it will work is if DREE has control over a specific region of this country so far as the development of that region is concerned and so far as the federal contribution is concerned.

**The Chairman:** And to be able to cause other departments to make expenditures rather than just giving advice?

**Hon. Mr. Hatfield:** I do not think you can go that far. You can give more money to DREE, but I do not think you can give DREE the power to order other government departments to act or, say, invest \$10 million in programs in New Brunswick. I do not think they should go that far. However, what DREE should be able to say is that it recognizes a need, as an example, to try to develop potash in New Brunswick, and that it thinks it is a good concept or plan, an work with the province to work the matter out with DREE putting the money in.

## [Traduction]

Si nous demandons, par exemple, au ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources—et j'ai utilisé cet exemple pendant le débat constitutionnel—de financer l'exploitation de la potasse au Nouveau-Brunswick, il nous répondra que cela ne vaut pas la peine, étant donné qu'il y en a suffisamment en Saskatchewan. Toutefois, le gouvernement précédent est allé voir le MEER et c'est grâce à son aide que nous avons découvert de la potasse au Nouveau-Brunswick. La Saskatchewan n'a pas besoin de se faire des inquiétudes à ce sujet, mais nous allons profiter de la découverte effectuée au Nouveau-Brunswick.

**Le président:** J'ai une question supplémentaire. Un des problèmes qui semble maintenant se poser a trait au ministre d'État chargé du Développement économique et au système des enveloppes. Il semblerait que ce dernier ministère va l'emporter en ce qui concerne le genre de choses que devrait faire le MEER. Considérez-vous que ce dernier puisse faire office de super-organisme à la tête des autres ministères?

**L'honorable M. Hatfield:** Oui, je le pense et je crois que si l'on revient sur ce qui a été dit au début, et notamment sur ce que l'honorable M. Marchand a dit en tant que premier ministre à être responsable du MEER, vous verrez que c'était là l'idée d'origine.

Ce qui m'inquiète, c'est que le Conseil du Trésor, le ministère d'état à l'expansion économique et autres organismes centralisés ne survivront pas, à moins qu'ils donnent le même traitement à tout le monde: ils ne peuvent annoncer qu'ils vont réduire le budget du ministère de l'Agriculture, et augmenter celui du MEER, tout simplement parce que ce ministère ou ce comité en particulier ne peut survivre à ce genre de critique. Si l'on doit réduire les budgets des ministères, on doit le faire équitablement.

D'après moi, le MEER devrait être exempté de ce genre de choses. On devrait admettre que la raison même de son existence, c'est d'essayer d'éviter le genre de ralentissement économique que l'on a connu à la suite des mesures de restrictions du gouvernement. Je pense que c'était là le but initial de l'opération et que la seule manière dont cela pourrait fonctionner, c'est si le MEER exerceait un contrôle sur une région donnée, lequel se rapporterait d'une part au développement de celle-ci et d'autre part à la contribution du gouvernement fédéral à ce sujet.

**Le président:** Et pour inciter d'autres ministères à faire des dépenses, plutôt que de donner uniquement des conseils?

**L'honorable M. Hatfield:** Je ne pense pas qu'on puisse aller aussi loin. Vous pouvez octroyer davantage de fonds au MEER, mais vous ne pouvez lui donner le pouvoir d'ordonner à d'autres ministères d'agir ou d'investir, disons, \$10 millions dans la mise en œuvre de programmes au Nouveau-Brunswick: Je ne pense pas qu'on devrait aller aussi loin. Toutefois, le MEER devrait pouvoir dire qu'il juge nécessaire par exemple, d'extraire la potasse au Nouveau-Brunswick et que c'est une bonne idée ou un bon projet. Il travaillerait ensuite de concert avec la province en question pour trouver une solution et avancerait les fonds.



[Text]

**The Chairman:** DREE having gathered it from the other departments?

**Hon. Mr. Hatfield:** No, from the budget.

**The Chairman:** The reason I am having a little difficulty is that no matter what, the other departments do have money to spend and they have regional development implications. You can increase the amount of money DREE has to spend, but you still have the problem of the Departments of, say, Agriculture or Industry, Trade and Commerce that have that money to spend. How should DREE impact on those expenditures as they relate, specifically, to regional development?

**Hon. Mr. Hatfield:** I think there should be some co-operation and agreement. For example, if the Department of Energy, Mines and Resources is doing something in a province, I think it is important that DREE be involved and know about it and keep abreast of what progress it is making.

As an example, there is a highway-strengthening program in the province of New Brunswick which is administered by the Department of Transport. It provides money to strengthen and improve old, main roads in New Brunswick. For one reason or another the Department of Transport came up with that on its own and put that forward. What this means is that it saved DREE from sharing in that and it saved the province from that expense. However, I am afraid that DREE may be so weakened that the result will be that we will lose the amount of money that they are spending altogether, and that it will not go to Energy, Mines and Resources or Agriculture, et cetera, and we will just lose out altogether.

I believe DREE should be totally in charge of the efforts to deal with provincial disparities. If DREE identified the problem and then turned it over to the Department of Transport and suggested that it spend money on highways, I do not think that would work.

Using Transport as an example, we have experienced that kind of problem. DREE agreed to go so far with airport development, and the remainder was the responsibility of the Department of Transport, and that department did not put up the money. We experienced the same problem with the National Harbours Board: everyone agreed the Rodney Terminal should be done; the National Harbours Board said it did not have the money, so the province went ahead and financed the Terminal. DREE must have the resources and be in control of them.

**Senator Murray:** I have one question in two parts.

**The Chairman:** Did you have a supplementary, Senator Hicks?

**Senator Hicks:** No, it follows on what Senator Thériault was asking.

**Senator Murray:** I am on quite a different tack. Premier Hatfield, you said that to be a "have not" province is to have a narrower tax base. That is true, but I think you would agree that there is more to it than that. Many people think that, over time, to be a "have not" province means that you start losing your skilled people; that your pool of entrepreneurial and

[Traduction]

**Le président:** Et qu'il aurait recueilli auprès des divers ministères?

**L'honorable M. Hatfield:** Non, tiré du budget.

**Le président:** Le problème, c'est que, de toutes manières, les autres ministères ont des fonds à dépenser et qu'ils sont engagés dans le développement régional. Vous pouvez très bien augmenter le budget du MEER, mais il y aura toujours le problème des ministères de, disons, l'Agriculture ou de l'Industrie et du Commerce, qui ont des fonds à dépenser. Comment le MEER peut-il influencer ces dépenses, étant donné qu'elles ont spécifiquement trait au développement régional?

**L'honorable M. Hatfield:** Je pense qu'il devrait y avoir une certaine coopération et un certain consensus. Par exemple, si le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources entreprend quelque chose dans une province, il est important que le MEER en soit informé et suive l'évolution des travaux.

Il y a, par exemple au Nouveau-Brunswick, un programme d'amélioration des routes, administré par le ministère des Transports. Ce programme finance l'amélioration des vieilles routes principales du Nouveau-Brunswick et pour une raison ou pour une autre, le ministère fédéral des Transports l'a proposé de son propre chef. Ce qui veut dire que le MEER n'a rien eu à déboursier et la province a économisé du même coup. J'ai bien peur qu'à la longue le MEER soit tellement affaibli que nous finirons par perdre complètement le montant qui lui est alloué, montant qui n'ira ni au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ni à celui de l'Agriculture: nous le perdrons pour de bon.

Le MEER devrait être entièrement chargé des disparités provinciales. Si le MEER se contente d'identifier le problème et de le transmettre au ministère des Transports, en lui disant qu'il devrait dépenser des fonds pour l'amélioration des routes, je ne pense pas que cela réussirait.

Si l'on prend le domaine des transports comme exemple, le genre de problème que nous avons eu. En effet, le MEER avait convenu de s'occuper d'une partie du développement aéroportuaire, le reste incombant au ministère des Transports; or ce dernier n'a pas avancé les fonds. Ensuite, la même chose s'est produite avec le Conseil des ports nationaux: tout le monde a convenu de ce qu'il fallait faire et ensuite le Conseil en question a déclaré qu'il n'avait pas les fonds; la province a alors pris la relève et a financé le projet. Le MEER doit donc avoir les ressources nécessaires pour financer les projets et pouvoir en même temps les contrôler.

**Le sénateur Murray:** Ma question est à deux volets.

**Le président:** Aviez-vous une question supplémentaire à poser, sénateur Hicks?

**Le sénateur Hicks:** Non, la réponse donnée au sénateur Thériault me satisfait.

**Le sénateur Murray:** Ma question est d'un tout autre ordre: Monsieur Hatfield, vous avez dit qu'être une province «défavorisée», c'est avoir une assiette fiscale faible. C'est exact, mais vous conviendrez, je pense, qu'il y a plus que cela. Nombre de personnes estiment qu'être une province «défavorisée» implique, avec le temps, que l'on commence à perdre sa main-d'œu-



## [Text]

managerial talent becomes thinner; and that the whole private sector becomes less dynamic. I want to know whether you think that is a problem, and, if so, how serious is it?

At the same time, a not unrelated question, I believe you have had trouble recently with the Lepreau nuclear plant. Nova Scotia, some years ago, had an horrendous problem with the heavy water plant. You also experienced the failure of the Bricklin automobile project. What those three projects seem to me to have in common is that they represent a departure from what your people have been traditionally doing in Nova Scotia and New Brunswick. What is your answer to the inference that some people would draw, that you are in a vicious circle in those provinces and are unable to get out of it?

**Hon. Mr. Hatfield:** I believe the causes of the problems that you have mentioned in the various areas do relate to a too narrow tax base. First, I want to say that I agree with you that a "have not" province has a lot of symptoms, but essentially what started all that was a too narrow tax base to compete in the country, with the kind of services which could be offered to other parts of the country. Part of the reason why we have such a narrow tax base is because the policies of many years ago favoured central Canada and were to the detriment of Atlantic Canada. That is why I think the programs like DREE, equalization, and so on are almost penalties imposed on the taxpayers of the wealthier provinces, because of the bad policies or the policies that favoured them years ago, and still do.

The problem with all those things is not that we have departed from the normal thing, of being hewers of wood and drawers of water. The problem has been that there has not been, in my view, sufficient support at the federal level for those kinds of concepts. It could be established that a good deal of our problem at Pointe Lepreau was due to a lack of capacity with the federal agency, the AECL, Atomic Energy of Canada Limited. They were making changes all the time and they were not able to get those changes done fast enough. An expensive part of the problem was that of not being able to get the engineering work to us when we needed it, if I can put it that way. That problem was not common only to New Brunswick but was common to all areas that were being serviced by AECL. Therefore, so far as the heavy water plant is concerned, if we can build on our strength, that will be demonstrated as being a very valuable project, even in spite of what I think have been some of the mistakes that have been made there, some of the technical errors that were committed—because I think that the mistakes in connection with the heavy water plant were due not to inadequacy of skills on the part of the people of the province, but in large part to human error—and everyone makes errors, no matter how bright he or she is, or how capable or technically skilled they are.

So far as the automobile project was concerned, one of the problems was that we just did not have federal support for it. In fact, there was opposition from the federal government, because they were afraid of the centralized automobile indus-

## [Traduction]

vre qualifiée, que la réserve d'experts en gestion et de chefs d'entreprises s'amenuise et que l'ensemble du secteur privé devient moins dynamique. Pouvez-vous me dire si le problème existe réellement et dans l'affirmative, quelle en est la gravité?

En même temps, je crois comprendre que vous avez eu récemment des problèmes avec le projet de la centrale nucléaire Lepreau, que la Nouvelle-Écosse, il y a quelques années, en a eu un important, avec celui de la centrale d'eau lourde et qu'enfin le projet automobile Bricklin est une véritable échec. Le dénominateur commun de ces échecs c'est que ces projets sortent des sentiers battus de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Que répondez-vous aux rumeurs qui veulent que, dans ces provinces, vous vous trouviez dans un cercle vicieux et incapables d'en sortir?

**L'honorable M. Hatfield:** Je pense que les problèmes que vous avez mentionnés concernant ces différentes régions proviennent de la faiblesse de l'assiette fiscale. Premièrement, je conviens avec vous qu'une province dite défavorisée comporte un grand nombre de symptômes, mais la source principale de tous ces problèmes, c'est peut-être une assiette fiscale trop faible pour concurrencer les autres provinces du pays, compte-tenu du type de services offerts à d'autres régions. Cette faiblesse d'assiette fiscale s'explique, en partie, par les politiques adoptées il y a un grand nombre d'années et qui favorisaient le centre du Canada, au détriment des régions de l'Atlantique. C'est la raison pour laquelle des programmes comme le MEER, la péréquation, et ainsi de suite, sont pratiquement des pénalités imposées aux contribuables des provinces favorisées, à la suite de mauvaises politiques ou de celles qui les ont favorisées auparavant et le font encore.

Le problème n'est pas tant que nous sommes sortis des sentiers battus mais plutôt que nous n'avons pas reçu suffisamment d'appui de la part du gouvernement fédéral pour ce genre de projet. On pourrait, en effet, prouver qu'une grande partie des problèmes que nous avons eus avec le projet de Pointe Lepreau étaient dus à l'incompétence de la société fédérale appelée: «l'énergie atomique du Canada Limitée» (EACL). Elle effectuait continuellement des changements, tout en étant incapable de les exécuter suffisamment vite. Donc, premièrement les opérations techniques n'étaient pas effectuées au moment où nous en avions besoin, et c'est là une grosse partie du problème. D'ailleurs, ce dernier n'est pas propre au Nouveau-Brunswick, mais commun à toutes les provinces qui ont eu affaire à cette société. En ce qui concerne la centrale d'eau lourde, si nous pouvons compter sur nos propres effectifs, nous pourrions prouver que ce projet est très valable, malgré les erreurs—certaines erreurs d'ordre technique—qui ont pu être commises—étant donné qu'elles étaient attribuables, non pas au manque de qualifications des résidents de la province, mais plutôt à l'erreur humaine—et toute personne en commet, quelque soit son degré d'intelligence ou ses aptitudes techniques.

Le manque d'appui du fédéral a été l'un des problèmes du projet d'automobile. De fait, le gouvernement fédéral s'y opposait, car il avait peur de la centralisation de l'industrie de l'automobile. Une semaine avant que j'apprenne que le projet



[Text]

try or business. Within one week of my knowing that the project was going to go under and my coming to Ottawa to ask for support to save it, Ottawa finally gave approval for us to seel that product in Canada. Until that time we were not allowed to seel in Canada that product that was made in Canada. We could sell it only to the United States. That was partly because Ottawa was afraid of the agreement with Washington, afraid of retaliation by Washington, and also of the automobile industry in central Canada.

The fact of the matter is that in all those projects, we are doing them, and even with the Bricklin project, the only thing wrong with it was the lack of money. In my view, that was the essential thing wrong with it. The fact is that the car was produced and is still being used by a lot of people and is selling at a very high price. But there is an attitude here in Ottawa, in the federal government, that there are certain things that we cannot do down there because we are not so capable of doing them, that there are only certain things that we can do and we should stick with them.

We have invested a lot of effort in manpower training and I think it is paying off. I was in Texas recently, trying to both encourage investment and pick up some known-how to deal with the offshore asset that we will have on the east coast, to obtain some benefit for New Brunswick. We had with us representatives of two companies from Texas which are doing business in New Brunswick. Both of them said, in the presence of their fellow entrepreneurs in Texas, that the one resource we had in New Brunswick, in their experience, was a competent work force, a skilled work force which if properly managed would produce. They emphasized that that was one of the advantages we had. They spoke from the experience of working with a work force in Houston.

So there is an attitude up here that there are certain things that we cannot do, and therefore the benefits go to other areas of Canada. Some think, if it is an automobile plant, a shipyard, or whatever it is—if it is major secondary manufacturing project—"Put it where the skilled work force is". We have demonstrated that we can get our work force in shape to deal with almost any investment that comes there. I am throwing in a plug here: as far as shipbuilding is concerned, we are probably one of the best, if not the best, in the world for shipbuilding.

**The Chairman:** I have a supplementary. What is wrong with being hewers of wood and drawers of water, and processing your own products and upgrading them? If we look at your progress in secondary manufacturing, outside of the metal working industries, it is related to your advantage in primary resources. Is that such a terrible thing?

**Hon. Mr. Hatfield:** There is absolutely nothing wrong with it. I can tell you that we are very fortunate to have the pulp and paper industry that we have, and the mining and fishing industries. Again, we have demonstrated there that our people can produce to the extent that it is worth the investment the

[Traduction]

serait abandonné, je me suis rendu à Ottawa pour demander l'appui du fédéral et sauver le projet, et c'est seulement alors que le gouvernement nous a donné l'autorisation de vendre ce produit au Canada. En effet, nous ne pouvions jusque-là vendre au Canada un produit qui y était fabriqué. Nous ne pouvions le vendre qu'aux États-Unis, du fait que le fédéral craignait, à cause de l'accord avec Washington, des représailles éventuelles, de Washington et de l'industrie de l'automobile au centre du Canada.

Mais le fait est que le seul problème que présentent des projets de ce genre, que nous réalisons, comme, par exemple, le projet Bricklin, est le manque d'argent. C'est du moins mon avis. La voiture a été effectivement construite, vendue à un prix élevé et on en voit encore plusieurs sur les routes. Mais le gouvernement fédéral estime qu'il y a certaines choses que nous sommes incapables de faire et que partant, nous devrions nous en tenir ce que nous sommes capables de faire.

Nous avons investi beaucoup d'efforts dans la formation de la main-d'œuvre et les résultats l'ont bien montré. Je suis allé au Texas dernièrement pour promouvoir les investissements chez nous et tâcher d'obtenir quelques renseignements sur la façon de traiter les ressources côtières que nous serons prochainement en mesure d'exploiter sur la côte Est et dont profitera le Nouveau-Brunswick. J'étais accompagné des représentants de deux sociétés du Texas qui traitent des affaires dans cette province. Ces deux représentants ont déclaré à d'autres hommes d'affaires du Texas que, selon leur expérience, l'une des ressources du Nouveau-Brunswick était une main-d'œuvre spécialisée qui, elle était bien administrée, pouvait donner un rendement supérieur. Ils en ont parlé en termes très élogieux. Tout deux connaissaient la main-d'œuvre de Houston et fondaient leur comparaison là-dessus.

Le problème provient de ce que nous pensons qu'il y a certaines choses que nous sommes incapables de faire les autres régions du Canada en profitent. L'attitude qui prévaut, qu'il s'agisse d'une usine d'automobile ou d'un chantier de construction maritime, c'est d'accorder à la région qui dispose de la main-d'œuvre la plus compétente, tout gros projet qui relève du secteur secondaire. Notre expérience prouve qu'il est possible de former une main-d'œuvre pour quelque projet que ce soit. Je fais un peu de publicité car, en ce qui concerne la construction maritime, notre main-d'œuvre est probablement la plus compétente au monde.

**Le président:** J'ai une question supplémentaire à poser: qu'y a-t-il de mal à être bûcheron et porteur d'eau, à traiter nos propres produits et à les transformer? Si l'on examine les projets que vous avez réalisés dans le secteur secondaire, mise à part les industries du métal, vous êtes nettement avantagés sur le plan des ressources primaires. Est-ce quelque chose de vraiment négatif?

**L'honorable M. Hatfield:** Il n'y a rien de mal à ça. Nous avons bien de la chance de posséder ces industries de pâtes et papier, ces exploitations minières et halieutiques. Nous avons encore une fois prouvé que les Canadiens sont capables de produire de manière à assurer la rentabilité de ces sociétés. Il



[Text]

companies make. There is absolutely nothing wrong with it, except that there is not enough of it. That is the only problem.

**The Chairman:** Given that, where you have done your most commendable job is in developing your natural resources, and in processing and upgrading them. When we read the material, it just seems to stand out that that is where you have done your most outstanding job.

**Hon. Mr. Hatfield:** Right.

**The Chairman:** The most vulnerable industries today are the traditional secondary manufacturing industries. They are vulnerable to low-wage competition, and they are even more vulnerable to being so highly capital intensive, and to such things as robotization. Why would you not take your advantage in natural resources, and the processing and upgrading, and then concentrate on the high technology industries and even the exportable service industries, and not worry so much about getting automobile plants and the like, which are highly capital intensive and very vulnerable?

**Hon. Mr. Hatfield:** We are following up those areas. Most of our effort has been put where we can have some control over it, where the investment comes naturally—the investments of Noranda in New Brunswick, for example, the reason they are there is because of the products they can produce. We are putting our major thrust in that area of the resources. But, as I said from the beginning, the policy has to be greater than that, because that is not sufficient. In the mining sector we have been making a supreme effort to try to get, for example, a smelter operation going in the province. There is a lot of competition and a number of factors to be considered. As you say, it is capital intensive and not so much labour intensive. On the other hand, we would like to do that in our own province rather than have it done somewhere else.

**The Chairman:** That is where you have an advantage.

**Hon. Mr. Hatfield:** Exactly, and we are doing it; we are making the effort. But even that is not going to be enough, because, as we have both said, all secondary manufacturing, to a large extent, stems from the natural resources of the province. Furniture making is becoming automated, as is the pulp and paper industry. This \$42 million program of upgrading, improving and modernizing our pulp and paper plants is going to result in a net reduction of jobs in the industry, but if we do not do it—and everyone understands this—we are going to lose all the jobs. In order to protect 85 per cent of the jobs we have got to carry out this modernization, which will cost us 15 per cent of the jobs.

Believe me, we do not demean our resources in any way, shape or form; but they simply just are not sufficient to sustain us. We therefore say that though we can institute secondary manufacturing and make it work, some secondary manufacturing projects need support, and they need support from the federal government, as Ontario is finding out.

[Traduction]

n'y a pas de mal à cela sauf, qu'il n'y en a pas suffisamment. C'est le seul problème.

**Le président:** Compte tenu de ces considérations, vous avez, la documentation le démontre, éminemment réussi à exploiter, traiter et transformer vos ressources naturelles.

**L'honorable M. Hatfield:** C'est exact.

**Le président:** Les industries les plus vulnérables aujourd'hui sont celles du secteur de fabrication secondaire traditionnel. Elles sont vulnérables à la concurrence, en raison des salaires peu élevés, et elles sont encore plus vulnérables, du fait qu'elles sont à forte concentration de capital et sensibles à l'automatisation. Pourquoi ne pas vous en tenir à tirer profit du traitement et de la transformation de vos ressources naturelles, de vos industries de technologie de pointe, et même vos industries de services exportables, sans vous préoccuper de l'installation d'usines d'automobiles et je ne sais quoi encore, qui sont des secteurs à forte concentration de capital et très vulnérables.

**L'honorable M. Hatfield:** Nous étudions ces questions. Nous avons déployé la grande majorité de nos efforts dans des domaines que nous pouvons contrôler, où les investissements viennent naturellement. Prenons l'exemple des investissements de la Noranda, au Nouveau-Brunswick. Ils ont été faits en raison de la nature des produits qui peuvent y être fabriqués. Nous concentrons la majorité de nos efforts dans ce secteur. Mais comme je l'ai dit au début, nous devons voir beaucoup plus large, car ce n'est pas suffisant à l'heure actuelle. Dans le secteur minier, nous travaillons ferme pour attirer une fonderie dans la province. La concurrence est vive et il faut également tenir compte d'un certain nombre de facteurs. Comme vous l'avez dit, c'est une industrie où la concentration de capital est beaucoup plus forte que celle de la main-d'œuvre. Toutefois, nous préférierions que cette étape se fasse dans notre province plutôt qu'ailleurs.

**Le président:** Et c'est là votre grand avantage.

**L'honorable M. Hatfield:** Nous le savons, et c'est pourquoi nous déployons tous ces efforts. Mais ce n'est pas assez car, comme nous l'avons dit tous les deux, tout le secteur de fabrication secondaire dépend, dans une grande mesure, des ressources naturelles de la province. L'automatisation s'installe progressivement dans l'industrie du meuble et des pâtes et papier. Le programme de transformation, d'amélioration et de modernisation de nos usines de pâtes et papier, qui coûte 42 millions, nous vaudra une réduction nette de l'emploi, mais si nous ne le mettons pas en œuvre—et je suis persuadé que vous en comprenez la raison—nous perdrons tous ces emplois. Si nous voulons protéger 85 p. 100 de nos emplois, nous devons procéder à cette modernisation, qui nous en fera perdre 15 p. 100?

Je vous prie de croire que nous ne dénigrons pas nos ressources naturelles, loin de là; mais elles ne suffisent tout simplement pas à nous faire vivre. Par conséquent, même si nous pouvons mettre sur pied et exploiter des usines de fabrication dans le secteur secondaire, certains de ces projets exigent



[Text]

**Senator McElman:** Mr. Premier, in reply to Senator Everett, isn't the perfect example that we have today of what he is speaking about—namely, upgrading what we currently have on the basis of our primary resources—the proposal for a centre of excellence that falls within federal policy in forestry, that will not only be of great advantage to New Brunswick but also to Canada, whereby we can extend the development and upgrading of our secondary manufacturing in the forestry sector, which I believe is totally dependent at this stage on the support of DREE and the Department of the Environment—although the principal error is to draw together all of the federal and provincial input into one site in the capital city—where forestry will be upgraded and developed to a degree that will help the whole country as well as New Brunswick? Is this not a prime example in reply. Mr. Premier?

**Hon. Mr. Hatfield:** There is no doubt that it is. I appreciate your pointing this out. Also, I think it is one of the very few projects under the excellent program of that ministry that got off the ground. Again, it is also evidence of how important co-operation is; because if we had not had federal co-operation, and if they had not had our co-operation, that would never have happened. We both had to invest heavily in it, and it is going to be a great asset, as you say, to the whole forest industry of Canada. There is no doubt about that.

The forest industry demonstrates that we are trying in every way to utilize whatever we can to provide employment and bring about development in our province.

**The Chairman:** That is the kind of project I could identify with as being very valid, in my terms.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, before I come to my questions, I would like first of all to express my personal appreciation for the presence this morning of our star witness, Premier Hatfield. He has been in office now almost as long as I was.

He is appearing before a committee this morning in which, as I look round, I can see three former premiers. We were never given such an opportunity as this, and I certainly want to express my thanks to you, Mr. Premier, for the very articulate way in which you have faced our questions this morning.

DREE is, in my estimation, rendering tremendous service to the people of Canada. I make this statement in the presence of the former premier of Alberta, Senator Manning. Would Premier Hatfield say that DREE should put any money whatever in the province of Alberta in the present context, knowing that there is a Heritage Fund in that province amounting to \$7 billion? I should point out that if that money were distributed in Alberta—I figured this out yesterday—it would give every resident of that province \$3,500, and for a family of five, let us say, it would provide them with \$17,500.

[Traduction]

une aide, et une aide du gouvernement fédéral, comme vient de le découvrir la province de l'Ontario.

**Le sénateur McElman:** Monsieur le premier ministre, en réponse au sénateur Everett, l'exemple parfait de ce dont nous parlons aujourd'hui, à savoir, la transformation que nous effectuons à l'heure actuelle dans le secteur de nos ressources primaires, est peut-être le projet d'un centre d'excellence, qui relève de la politique fédérale sur les forêts et qui, non seulement sera très avantageuse pour le Nouveau-Brunswick, mais aussi pour le Canada, un programme grâce auquel nous travaillerons à l'expansion et à l'amélioration du secteur de fabrication secondaire, dans le domaine de la foresterie qui, je pense, dépend totalement à l'heure actuelle de l'appui du ministère de l'Expansion économique et régionale et du ministère de l'Environnement—bien que la grande erreur soit de relier tous les apports fédéraux et provinciaux en un seul endroit dans la région de la capitale—dans le cadre duquel la foresterie sera améliorée et exploitée à un degré qui pourrait servir à l'ensemble du pays aussi bien qu'au Nouveau-Brunswick. N'est-ce pas un exemple très pertinent, monsieur le premier ministre?

**L'honorable M. Hatfield:** Sans aucun doute. Je vous sais gré de l'avoir signalé. En outre, je pense qu'il s'agit d'un des rares projets à avoir été mis sur pied dans le cadre de cet excellent programme du ministère. De plus, cela prouve l'importance de la collaboration. En effet, sans la collaboration du fédéral et la nôtre, ceci ne se serait jamais produit. Nous avons tous deux été obligés d'investir beaucoup dans ce projet, qui devrait devenir un grand atout, comme vous le dites, pour l'ensemble de l'industrie forestière du Canada. Il n'en fait aucun doute.

L'industrie forestière montre bien que nous essayons d'utiliser de toutes les façons possibles toutes les ressources à notre disposition pour créer des emplois et contribuer à l'expansion de notre province.

**Le président:** Ce projet est de ceux que j'estime des plus valables.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, avant de poser mes questions, j'aimerais dire d'abord combien je suis heureux que nous ayons parmi nous ce matin un témoin de la qualité de M. le premier ministre Hatfield. Il occupe ce poste depuis presque aussi longtemps que j'occupe le mien.

Il comparaît devant un comité ce matin qui compte, laissez-moi voir, trois anciens premiers ministres. Nous n'avons jamais eu une telle occasion et je tiens à vous remercier, monsieur le premier ministre, de l'excellence des réponses que vous avez données à nos questions ce matin.

A mon avis, le MEER rend d'énormes services aux Canadiens. Je le dis devant l'ancien Premier ministre de l'Alberta, le sénateur Manning. Le premier ministre Hatfield prétendrait-il que le MEER devrait investir des sommes en Alberta dans la situation actuelle, en sachant que cette province possède un Heritage Fund d'une valeur de 7 milliards de dollars? Je dois signaler que si cette somme était distribuée aux résidents de l'Alberta, selon les calculs que j'ai faits hier, chaque résident de cette province recevrait \$3,500 et une famille de 5 personnes, par exemple, recevrait \$17,500. Au lieu d'être



[Text]

Instead of a tax bill, they would receive a cheque for \$17,500. Would Premier Hatfield say that DREE should spend any money whatsoever in Alberta?

**Hon. Mr. Hatfield:** No, I do not think they should. I think that if there is to be a focus of attention and commitment on what DREE is supposed to be doing, that is, tackling the problem of regional disparity, then they should not be spending one cent in Alberta; but if the focus is to be diffused, or expanded, in terms of establishing the federal presence across Canada, or earning the support of cabinet ministers from across Canada, or helping the Liberal government, or the Liberal Party, or the government party—it does not make much difference which party it is—then, of course, money will be spent everywhere.

However, on the basis of regional disparity, not a cent should go to Ontario, nor to Alberta. I know there are problems in northern Ontario, and in northern Alberta, too, and I know that they are very expensive ones; but the fact is, I believe, that these provinces have a far greater capacity to deal with them. As you point out, they do not have to send out tax bills; they could actually send out dividend cheques in Alberta; but they, and Ontario, have a far greater capacity to produce the revenue within the province that would enable them to tackle those problems, and I do not think they should have DREE support.

The explanation that has been given to me, time and again, when I have said this is, "Well, the federal government has to look after the whole country, and in order to maintain support for DREE, and for the large amounts of money that they are spending in, say, New Brunswick, as opposed to Alberta, and so that you can get, say, \$100 million, we have to spend \$1 million in Alberta." In these circumstances, this is not being done for the sake of regional disparity, but, as I said, to establish the presence of the federal government, or of the government party.

**Senator Robichaud:** Thank you, Mr. Premier.

It was stated earlier by my colleague that there seems to be less enthusiasm at the moment for DREE than there was during the years when Mr. Lessard was minister, for instance. Do you have any evidence to that effect?

**Hon. Mr. Hatfield:** Well, the evidence of concern is the reduced amounts of money that are being put into the program and the budget here in Ottawa.

The concept that has arisen, and that has been articulated by the former Minister of DREE, is that they have to tackle the problem of government line departments being jealous about DREE doing things that normally, or historically, they did, or should be doing in these provinces.

All of those factors cause me to worry that somehow or other people think that DREE and the general development concept are not working, and that therefore they do not want to put money into them. That is the only evidence I have. We hear that the government has reaffirmed its commitment to

[Traduction]

obligées de payer de l'impôt, elles recevraient un chèque de \$17,500. Le Premier ministre Hatfield croit-il que le MEER devrait verser n'importe quelle somme en Alberta?

**L'honorable M. Hatfield:** Non, je ne crois pas qu'il le devrait. A mon avis, si l'on doit se pencher sur ce que le MEER doit faire, autrement dit, combattre les disparités régionales, il ne devrait pas dépenser un cent en Alberta; mais si l'on élargit le cadre de cette étude pour avoir une idée de l'influence du gouvernement fédéral au pays ou de mériter l'appui des ministres du Cabinet dans tout le Canada, ou d'aider le gouvernement libéral, le Parti libéral ou gouvernemental, peu importe, bien entendu, les sommes seront affectées partout.

Toutefois, pour ce qui est des disparités régionales, ni l'Ontario ni l'Alberta ne devraient recevoir un cent. Je sais qu'il existe des problèmes dans le nord de l'Ontario et dans le nord de l'Alberta, des problèmes très coûteux; il n'en demeure pas moins que ces provinces sont plus en mesure de redresser leur situation que d'autres. Comme vous le signalez, en Alberta, on peut dispenser tout le monde de l'impôt, on pourrait en fait envoyer des chèques de dividendes; ces problèmes sont plus en mesure de mobiliser des revenus à l'intérieur même de leurs frontières pour leur permettre de redresser la situation et, selon moi, elles n'ont pas besoin de l'aide du MEER.

Voici l'explication qu'on m'a donnée à plusieurs reprises lorsque j'ai soulevé cette question: «Eh bien, le gouvernement fédéral doit s'intéresser à tout le pays et pour s'assurer de l'appui que l'on réserve au MEER et pour faire comprendre que si le ministère dépense des sommes considérables disons, 100 millions de dollars au Nouveau-Brunswick, il faut également en dépenser, disons, 1 million de dollars à l'Alberta». Dans ces cas, ces dépenses ne sont pas faites pour redresser les disparités régionales, mais, comme je l'ai signalé, pour faire sentir l'influence du gouvernement fédéral ou du parti gouvernemental.

**Le sénateur Robichaud:** Merci, monsieur le Premier ministre.

Mon collègue a dit un peu plus tôt que l'enthousiasme à l'égard du MEER semble, pour le moment du moins, avoir diminué quelque peu comparativement à l'époque où M. Lessard était ministre, par exemple. Comment expliquez-vous cela?

**L'honorable M. Hatfield:** Eh bien, on s'inquiète des sommes d'argent versées dans le programme et du budget ici même à Ottawa.

On a soulevé le point de vue, et ce point de vue a été formulé par le ministre responsable du MEER, selon lequel le problème provient de ce que certains services fédéraux étaient jaloux du fait que le MEER s'occupait de questions qui étaient normalement ou historiquement de leur compétence.

Cet ensemble de facteurs m'inquiète car il se peut que certaines personnes en déduisent que le MEER et l'idée du développement en général n'apporteront pas de solution et que par conséquent, elles ne veulent pas y investir. C'est la seule explication que j'ai trouvée. Le gouvernement, nous l'avons



[Text]

the concept, but with regard to any program, people look at where the money goes. The hard evidence is that we have reached complete agreement on some proposals, but they have not been signed. The answer given to us is that the money is not there. That is the first time that has ever happened. We have had agreements delayed for a long period of time, due to negotiation difficulties. There was some part of the agreement that either we or the federal government insisted on that was not in place, and until we reached agreement, we did not get the money. We have complete agreement now right up to and including the minister on some agreement but the money is not there and that is what is causing us to worry about it.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, perhaps that is some sort of a complaint against DREE, the lack of funds. Is there any other complaint that you would think of that you could draw to the attention of this committee?

**Hon. Mr. Hatfield:** My main concern is that I would like to see DREE and the minister have more clout in the federal government. I also would like to see much stronger support of DREE from the Prime Minister or from the government.

**Senator Robichaud:** According to the figures I have, in New Brunswick in 1978 the cost to the taxpayers to service the public debt was 8.7 per cent of the total budget. I hope Senator Manning will not think I am trying to run down Alberta, but to service Alberta's public debt, is costing them 3.7 per cent of the total budget. Is there anything that DREE could do to help the Atlantic area to service its public debt?

**Senator Hicks:** It has nothing to do with DREE at all.

**Hon. Mr. Hatfield:** They are helping in a way. There are some road projects, for example, in New Brunswick that we could postpone indefinitely, I suppose; but there are some we could not. I suppose we would be out there borrowing money and increasing our debt, if it were not for DREE helping us out in matters of that kind.

**Senator Murray:** The fact of the matter, Mr. Premier, is that when you go down to the money markets to borrow money, one of the questions that they always ask you is about the permanence of a lot of these cost-sharing programs.

**Hon. Mr. Hatfield:** The whole transfer-of-payments thing; yes, they very definitely do, and they are very worried about it. That is going to be another factor. If they start cutting cost-shared programs and cutting back on regional development programs, then we are going to find it tougher than ever to borrow money.

**The Chairman:** On page 21 of your submission to the Committee of Supply, you said: "Let those provinces which have the bulk of Canada's riches in this decade finance reductions of inter-provincial disparities." By any manner or means, did you mean direct financing, or is it always through the federal government?

**Hon. Mr. Hatfield:** No, through the federal government.

[Traduction]

entendu, a répété son engagement à cet égard, mais comme c'est le cas dans n'importe quel programme, on regarde où l'argent est mis. Nous sommes tout à fait d'accord avec certains programmes mais aucune entente n'a été signée. On nous dit qu'il n'y a pas d'argent. C'est la première fois que cela se produit. Certains programmes ont été retardés pendant longtemps en raison de problèmes de négociation. Quelque chose clochait, que ce soit nous qui le disions ou le gouvernement fédéral et, jusqu'à ce qu'il y ait entente, nous n'avons rien obtenu. Dans ce cas, nous sommes tout à fait d'accord, le ministre lui-même est d'accord, mais l'argent n'y était pas, et c'est ce qui nous inquiète.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, voilà peut-être une sorte de grief contre le MEER, le manque de fonds. En existe-t-il d'autres sortes que vous aimeriez signaler au comité?

**L'honorable M. Hatfield:** J'aimerais surtout que le MEER et le ministre aient plus de pouvoirs au niveau fédéral. J'aimerais également que le Premier ministre et le gouvernement nous manifestent un peu plus leur appui.

**Le sénateur Robichaud:** Selon les chiffres que j'ai en mains, le service de la dette au Nouveau-Brunswick en 1978 représentait 8.7 p. 100 du budget pour les contribuables. J'espère que le sénateur Manning n'y verra pas une attaque contre l'Alberta, mais dans le cas de cette province, la dette publique représente 3.7 p. 100 du budget total. Le MEER pourrait-il aider de quelque façon que ce soit la région de l'Atlantique à cet égard?

**Le sénateur Hicks:** Cette question n'a rien à voir avec le MEER.

**L'honorable M. Hatfield:** Le ministère aide d'une certaine façon. Certains projets de construction de route, par exemple, au Nouveau-Brunswick, pourraient être retardés indéfiniment, mais d'autres, pas. D'une certaine façon, je suppose, si le MEER ne nous dépannait pas dans des cas comme ceux-là, nous emprunterions de l'argent, ce qui augmenterait notre dette.

**Le sénateur Murray:** Monsieur le Premier ministre, lorsqu'on se rend sur les marchés monétaires pour contracter un emprunt, il est toujours question de la permanence de bon nombre de ces programmes de participation aux frais.

**L'honorable M. Hatfield:** Cette question des transferts des paiements, on s'en inquiète beaucoup. Ce serait un autre facteur. Si l'on commence à supprimer un programme soit de participation aux frais soit de développement régional, il sera plus difficile que jamais d'emprunter de l'argent.

**Le président:** A la page 21 du mémoire que vous avez présenté au Comité des subsides, il conviendrait aux provinces ayant la plus grande partie des richesses du Canada de financer, dans cette décennie, la réduction des disparités interprovinciales. De quelque façon que ce soit, songez-vous à un financement direct ou par le biais du gouvernement fédéral.

**L'honorable M. Hatfield:** Non, je ne pensais pas au gouvernement fédéral.



## [Text]

**The Chairman:** There has been a suggestion made to us that Alberta might, through its Heritage Fund, directly finance these programs.

**Hon. Mr. Hatfield:** Alberta has loaned us money. Most recently it has been at the most favourable interest rate, which, of course, is valuable to us. Indeed, we have a triple A credit rating with Alberta. That is fine, but I would rather see it come through the federal government.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I guess I should first of all thank my colleague, Senator Robichaud, for his interest in Alberta. I could not help but think, when he was commenting on the financial situation there now, that I do not recall that national concern 40 years ago, when it took Alberta over 50 per cent of its revenue to pay the interest on its debt alone. And then we were in default to the tune of \$60 million on our debt. However, that is history.

Premier Hatfield, from your experience in New Brunswick with DREE, could you enlarge a little bit on what the situation has been in the origination of DREE projects. I ask that for this reason: one of the criticisms of DREE, in some province at least, where there are a number of DREE officials established, is that there is a tendency for the local interest groups in regions, along with DREE officials, to decide that a certain project would be an appropriate matter for DREE to go into. Then the thing comes to the provincial government from that direction, rather than being something that has been originated by the provincial government, approved by DREE and ultimately financed by DREE. What has been your experience in the origination of these projects in New Brunswick?

**Hon. Mr. Hatfield:** The procedure in New Brunswick has, in general, been satisfactory. The reason I think it works so well in New Brunswick is that we have such a good relationship with the ministers and their officials. As a result, most of the projects have originated in the province.

Some of the provinces that are having problems with DREE, or implying that DREE interferes, are simply not working closely enough with the DREE people.

An example of one idea that we did start is the Assistance to Small Business Program. It was first developed in New Brunswick. It is now being copied by other provinces, but it was developed in New Brunswick and DREE came in on it. It worked so well that I suspect that DREE is promoting it in other places, or that other provinces are promoting it. So ideas and projects do originate with the province.

With respect to any suggestion that we are being looked after, or are being treated as if we were on welfare, in the sense that the federal government is coming down and playing "daddy" to us and is looking after us—we do not feel that at all. We think we have put forward ideas and earned the money, just as if we had gone to the bank with an idea.

## [Traduction]

**Le président:** On nous a laissé croire que l'Alberta, pourrait, financer directement ces programmes grâce à son Heritage Fund.

**L'honorable M. Hatfield:** L'Alberta nous a prêté de l'argent tout dernièrement; les prêts comportaient des taux d'intérêt favorables, ce qui nous avantageait. La province a une cote de crédit exceptionnelle en Alberta. C'est bien, mais je préférerais que les sommes nous viennent du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je devrais, je suppose remercier mon collègue, le sénateur Robichaud, de s'intéresser à l'Alberta. Lorsqu'il parlait de la situation financière, que l'Alberta connaît actuellement, il n'y avait pas, que je me souvienne de la même préoccupation nationale d'il y a 40 ans, alors que l'Alberta versait 50 p. 100 de ses recettes au service de la dette proprement dite. A ce moment là, l'Alberta était en défaut de \$60 millions. Toutefois, ça c'est de la vieille histoire.

Monsieur le Premier Ministre Hatfield, dans vos rapports avec le MEER au Nouveau-Brunswick, pouvez-vous nous expliquer comment les projets de ce ministère voient le jour. Voici pourquoi je demande cette question. On reproche parfois au MEER, dans certaines provinces, du moins, où des représentants du MEER du Ministère sont situés, de tenter, avec la collaboration de certains groupes d'intérêt locaux de décider à quels projets le MEER devrait s'intéresser. Puis, on avertit le gouvernement provincial de la décision plutôt que de lui laisser lui-même décider du projet, de le faire approuver et, finalement, financer par le MEER. Quels ont été vos rapports avec le MEER sur le plan de l'initiation de projets au Nouveau-Brunswick?

**L'honorable M. Hatfield:** Les formalités au Nouveau-Brunswick ont été, en général, satisfaisantes. Si les programmes ont tant de succès au Nouveau-Brunswick c'est que nous entretenons de très bons rapports avec le Ministre et leurs représentants. La plupart des projets ont donc été décidés par la province. Mais il est très difficile de le préciser car une idée peut couvrir pendant un certain temps. Mais à mon avis, la plupart des projets ont été initiés par la province qui les met au point et les organise.

Certaines provinces ne travaillent tout simplement pas assez étroitement avec ses représentants.

Une idée qui a été conçue au Nouveau-Brunswick est celle de l'aide aux petites entreprises. Elle a été adoptée par la suite par d'autres provinces, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une trouvaille du Nouveau-Brunswick. Le MEER s'y est intéressé et l'idée a connu un tel succès que le Ministère, je crois, l'a fait valoir dans d'autres endroits ou provinces. Les idées sont conçues dans la province.

Nous n'avons pas l'impression d'être administrés ou de recevoir des prestations de bien-être social ou recevoir des traitements de faveur d'un gouvernement fédéral paternaliste. Pas du tout, nous avons avancé des idées et réalisé des profits comme si nous nous étions présentés à la banque avec une idée.



[Text]

**Senator Manning:** I wonder if that is not one of the keys to the success that you have had, because one of the most valid arguments is the flexibility that exists in that program—valid programs which are useful and applicable to a particular region of the country.

Certainly, in fairness to the federal government, one of their constant long-standing problems in economic development in a country as big and diversified as Canada is to develop a federal policy in the field of economic development that will fit the entire country. If it works well in the Maritimes, it probably does not work well in central Canada or the west. DREE does have that flexibility, that you can pick on a program that is designed for that region and it works.

**Hon. Mr. Hatfield:** Absolutely.

**Senator Manning:** It does seem to me that what you have just explained may be one of the keys to your success, because, in my view at least, these projects should originate with the provincial governments, should be discussed with DREE, approved by DREE, recommended to their people in Ottawa, and then, if accepted, the projects can go ahead. In my view, at least, these projects should not be connected with provincial governments. They should be discussed with DREE, approved by DREE, recommended by DREE to their people in Ottawa, and accepted. If you get away from that and have the local regions within the provinces initiate the programs, particularly if it is done in conjunction with DREE officials, certainly, in some parts of Canada, it will give rise to much dissatisfaction and, indeed, it has. It comes to the provincial government second-hand, and they are under pressure because the local district and the DREE officials decided this would be a good thing to do. If you have been able to avoid that, that has, perhaps, been one of the keys to your success.

**Hon. Mr. Hatfield:** I agree with your assessment. I believe you should keep that in mind when confronted with any proposal that DREE go beyond working only or directly with the provinces and start working with communities or local groups or organizations. We have province-wide, carefully co-ordinated agreements that affect a sector of the province, such as mining; if you start to break up the effort and the programs and get away from the GDA concept, you will not succeed in properly co-ordinating your programs from a provincial perspective and there will be dissatisfaction. Instead of improving and enhancing the federal government's presence, it is going to weaken and diminish it.

**Senator Manning:** If I may just expound a little further on the philosophy of where DREE should be applicable, if I understand your thought correctly, whether DREE should go into a region or not depends primarily on the economic health of the province rather than the region.

**Hon. Mr. Hatfield:** Absolutely.

**Senator Manning:** That is a fundamental departure from the concept of DREE which was based on regional circumstances. As a result, they did go into all the provinces, even the three so-called "have" provinces.

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** C'est peut-être une des clés du succès que vous connaissez puisque un des arguments les plus valables est celui de la souplesse du programme. Les programmes valables doivent être utiles et répondre aux besoins d'une région particulière du pays.

Pour être juste envers le gouvernement fédéral il faut dire que l'une de ses préoccupations constante dans le développement économique d'une nation aussi grande et aussi diversifiée que le Canada a été d'élaborer des programmes convenant à l'ensemble du pays. Si elles sont très utiles dans les Maritimes elles risquent de ne pas vraiment convenir au Canada central ou à certaines provinces de l'Ouest. Le MEER peut se permettre de choisir un programme conçu pour cette région et qui soit valable.

**L'honorable M. Hatfield:** Absolument.

**Le sénateur Manning:** Il me semble que ce que vous venez de m'expliquer représente peut-être l'une des clés de votre succès parce que, du moins selon moi, ces projets devraient être élaborés par les gouvernements des provinces, qui les examineraient avec le MEER, qui les approuverait et les recommanderait à son Bureau d'Ottawa, de sorte que tout projet accepté pourrait être concrétisé. Encore une fois, j'estime que ces projets ne devraient pas être rattachés aux gouvernements provinciaux. Procéder autrement et demander aux régions locales, dans les provinces, de lancer des programmes, surtout si cela se fait de concert avec des agents du MEER, entraînerait un coup sûr énormément de mécontentements, dans certaines parties du Canada, et c'est bien ce qui se présente. Le gouvernement provincial est informé après coup des programmes, et il est plutôt embarrassé que le district local et les fonctionnaires du MEER ait jugé de leur validité. Si vous avez réussi à éviter cette situation c'est peut-être l'un des éléments clé de votre succès.

**L'honorable M. Hatfield:** Je suis d'accord avec votre évaluation. Il faut la garder à l'esprit lorsque certains recommandent que le MEER ne se limite plus à travailler seulement ou directement avec les provinces pour commencer à dialoguer avec certaines collectivités des groupes ou des organisations locales avons des ententes soigneusement coordonnées à l'échelle de la province qui visent un secteur en particulier, par exemple les activités minières; si vous commencez à fragmenter les efforts et les programmes pour vous éloigner du principe des ECD, vous n'arriverez pas à coordonner vos programmes d'un point de vue provincial et vous suscitez des mécontentements. Au lieu d'être améliorée et renforcée la présence du gouvernement fédéral en sera affaiblie et diminuée.

**Le sénateur Manning:** Si je peux développer un peu plus avant la question de savoir où le MEER devrait s'appliquer, si je vous comprends bien, qu'il intervienne ou non dans une région dépend essentiellement de la situation économique de la province plutôt que de la région.

**L'honorable M. Hatfield:** Absolument.

**Le sénateur Manning:** Cela s'écarte considérablement du principe voulant que le MEER soit fondé sur les circonstances régionales, de sorte qu'il intervenait dans toutes les provinces, même les trois dites «nanties».



[Text]

**Hon. Mr. Hatfield:** If you look at the original statements, you will find that there is talk of regional development, but "region" meant Quebec and the four Atlantic provinces.

**Senator Manning:** It evolved from that.

**Hon. Mr. Hatfield:** It might mean the province of Manitoba or the "region" of Manitoba. When they talked about "regions", in my view, they really meant provinces.

DREE became most effective when it got away from growth-centre and intraprovincial regional concepts.

I am sure there is less public criticism of DREE today because of the general development agreement which tends to be province-wide than there was when it was regional. I am sure the senators from New Brunswick know what I am talking about, and can confirm it. When we had, for example, just the northeast agreement of New Brunswick, it was a very tough political problem for the Government of New Brunswick because a lot of people outside the northeast, which was only two counties out of fifteen, were saying, "You are spending all that money up there; why don't you give us some?" It has now evolved and the money can be demonstrated to be spent throughout the province.

In a few counties where they still do not have an agreement, they are receiving money under other agreements, such as, the agricultural agreement or the forestry agreement. This is not really the same problem as existed in the late sixties and early seventies when the agreement concerned only one area of the province.

We have had much experience with this concept of dividing up the effort into smaller sub-provincial units.

**The Chairman:** As a supplementary, you are, in effect, saying there should not be GDAs with certain wealthy provinces. Is it possible that the GDA, even with a wealthy province, serves to co-ordinate development so that the wealthy provinces are not taking all the development into their own area? In other words, is there another side to that coin?

**Hon. Mr. Hatfield:** No, I do not think so. There has been no evidence of that. When the welfare provinces needed federal assistance to help them attract investment, they got it from the federal government. There is no evidence that, by DREE being present all over the country and being involved in every province, somehow or other they control or co-ordinate development.

**The Chairman:** There is no hope of that in your mind?

**Hon. Mr. Hatfield:** I do not think it is necessary. I do not understand why DREE should be in the business of co-ordinating economic development. It should be in the business of encouraging it and promoting it.

**The Chairman:** They might not do much, say, in a province like Alberta, but at least by having a GDA it gives the department a window on what Alberta is trying to do. If the

[Traduction]

**L'honorable M. Hatfield:** Si vous examinez les définitions initiales, vous constatez qu'il est question de développement régional, les «régions» renvoyant au Québec et aux quatre Provinces de l'Atlantique.

**Le sénateur Manning:** C'était le cas à l'origine.

**L'honorable M. Hatfield:** Cela pouvait signifier la province ou la «région» du Manitoba. Mais à mon avis, lorsqu'on parlait de «régions» en réalité, on voulait parler de provinces.

Le MEER est devenu plus efficace dès qu'il s'est écarté des principes des centres de croissance et du concept intraprovincial et régional.

Je suis convaincu qu'actuellement le public critique moins le Ministère en raison de l'entente-cadre de développement qui a tendance à s'appliquer à l'échelle provinciale alors qu'autrefois elle était régionale et le MEER était plus controversé. Je suis sûr que les sénateurs du Nouveau-Brunswick savent de quoi je veux parler et qu'ils peuvent le confirmer. Par exemple, lorsque nous n'avions que l'entente sur le nord-est du Nouveau-Brunswick, le gouvernement de cette province était confronté à un problème politique très grave, parce que beaucoup de citoyens ne résidant pas dans cette région, qui compte seulement deux comtés sur les quinze de la province se demandaient pourquoi on y dépensait tant d'argent sans leur en donner. Les choses ont maintenant évolué et on peut prouver que des dépenses se font au profit de l'ensemble de la province.

Certains comtés où il n'existe pas encore d'accord reçoivent de l'argent par exemple dans le cadre de l'entente sur l'agriculture ou les forêts par exemple. Le problème n'est pas vraiment le même que celui qui existait à la fin des années 60, au début de la décennie suivante, lorsque les ententes ne visaient qu'une région de la province.

Nous avons beaucoup expérimenté avec ce principe de division de l'effort en unités provinciales plus petites.

**Le président:** Une question supplémentaire; en fait, vous nous dites qu'il ne devrait pas y avoir d'ECD dans certaines provinces riches. Mais il est possible que ces dernières, même dans une de ces provinces servent à coordonner le développement, afin que les provinces nanties n'accaparent pas tout le développement au profit de leur propre région. En d'autres termes, n'y a-t-il pas un autre aspect à envisager?

**L'honorable M. Hatfield:** Non, je ne le pense pas. Rien ne le prouve. Lorsque les provinces démunies avaient besoin de l'aide du gouvernement fédéral pour attirer des investissements, il la leur accordait. Rien ne prouve que par sa présence dans l'ensemble du pays ni que par sa participation dans chaque province le MEER contrôle ou qu'il coordonne d'une certaine manière le développement.

**Le président:** Rien selon vous ne permet de l'espérer?

**L'honorable M. Hatfield:** La chose ne me semble pas nécessaire. Je ne comprends pas pourquoi le MEER devrait se charger de coordonner le développement économique. Il devrait l'encourager et de la promouvoir.

**Le président:** Il n'a peut-être pas grand chose à faire dans une province comme l'Alberta, mais grâce aux ECD le Ministère peut au moins avoir un aperçu de ce que cette province



[Text]

general development agreements and the subsidiary agreements are the means of conversations between the two levels of government as to how development in a particular province will take place, it helps DREE to have some sort of idea of what Alberta is doing, and this would be helpful when it comes to DREE attempting to do the things it should be doing in New Brunswick, which would obviously be far more comprehensive than in, say, Manitoba.

**Senator McElman:** Is that not more the job of the Department of Industry, Trade and Commerce than DREE?

**The Chairman:** Except that I rather agree with Premier Hatfield that these general development agreements are a marvellous thing. It would be difficult to persuade me that we should not recommend their continuation. I am really looking for an answer because, in effect, what he is saying is that there should be no general development agreement with Alberta at all. That may well make sense, and I am not arguing in favour of it.

**Senator Manning:** So far as Alberta is concerned, DREE has had very limited operation in that province, and such projects as they have had have not been too successful. However, they do maintain a staff and, frankly, what they do I do not know; perhaps they are, as you say, observing what is going on.

Coming back to your philosophy on this application, I would point out that I am not arguing against it; I am just interested in getting your views on this. Do you see any danger—if it were generally accepted that DREE should not operate in any of the provinces which, under the equalization formula, do not qualify, such as Ontario, Alberta and British Columbia—of this ultimately splashing over into the formulae for equalization?

I ask the question for this reason: DREE is really another method of equalization; it is a redistribution of national revenues with an expectation that in the process you will achieve some beneficial economic measures in the regions where the money is spent. Do you see a danger of the provinces that are on the negative side of equalization payments saying, "Wait a minute, we have an equalization plan to attempt to achieve some regional equalization, but now there is forced on us, in addition to that, this DREE program from which we are excluded"?

I would think that they would at least have some grounds to argue that, if that is going to be the way it operates—I am not arguing that that is necessarily a bad thing—they should become a part of the overall equalization formula, because this does not apply to those regions where the economic and financial levels are such that they do not qualify. I would hate to see that formula messed up by introducing factors like DREE.

**Hon. Mr. Hatfield:** I agree with your last statement. I am making a point later this afternoon that in the interests of better understanding of our Constitution the equalization formula should be kept in a separate part of the Constitution, a separate paragraph or section from that of the section that

[Traduction]

essaie de faire. Si les ententes-cadres de développement et les accords subsidiaires servent d'outil de dialogue entre les deux paliers de gouvernement quant aux modalités du développement dans telle ou telle province, elles permettent au MEER d'avoir une idée de ce que fait l'Alberta, ce qui pourrait lui être utile lorsqu'il essaie d'œuvrer pour le Nouveau-Brunswick, où sa tâche sera évidemment beaucoup plus importante qu'au Manitoba par exemple.

**Le sénateur McElman:** N'est-ce pas là davantage le travail du ministère de l'Industrie et du Commerce que celui du MEER?

**Le président:** Sauf que je conviens avec le Premier ministre Hatfield que ces accords généraux de développement sont un outil fantastique. Il serait difficile de me convaincre que nous ne devrions pas en recommander la poursuite. Je cherche vraiment une réponse, car il dit qu'il ne devrait pas y avoir d'accord général de développement en ce qui concerne l'Alberta. C'est peut-être sensé, mais je ne me prononce pas en faveur.

**Le sénateur Manning:** En ce qui concerne l'Alberta, le MEER a très peu agi dans cette province, et les projets qui y ont été réalisés n'ont pas été très fructueux. Toutefois, il y maintient un personnel, qui fait je ne sais quoi. Peut-être observe-t-il ce qui se passe, comme vous le dites.

Pour en revenir à votre principe à l'égard de cette application, je ferais remarquer que je ne suis pas contre; je voudrais simplement obtenir vos points de vue. S'il était généralement accepté que le MEER ne doit pas agir dans les provinces qui, aux termes de la formule de la péréquation, ne sont pas admissibles, comme l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, croyez-vous qu'il serait dangereux que cela se répercute éventuellement sur cette formule?

Je pose la question parce que le MEER représente un autre mode de péréquation. Il redistribue les revenus nationaux, en s'attendant que dans le processus, on prendra de bonnes mesures économiques dans les régions où l'argent est investi. Croyez-vous qu'il est risqué que les provinces qui retirent peu de la péréquation rétorquent qu'à ce programme, qui vise à atteindre une certaine égalité régionale, s'ajoute maintenant le programme du MEER, dont elles sont exclues.

Je pense qu'elles auraient du moins des raisons d'alléguer que, si telle doit être la façon dont on procédera—je ne dis pas que c'est nécessairement mauvais—elles devraient faire partie de la formule globale de la péréquation, qui ne s'applique pas aux régions non admissibles à cause de leurs niveaux économique et financier. Je ne voudrais absolument pas que cette formule soit embrouillée par l'introduction de facteurs comme le MEER.

**L'honorable M. Hatfield:** J'en conviens. J'ai dit en fin d'après-midi que pour mieux comprendre notre Constitution, la formule de la péréquation devrait y figurer dans une partie distincte, constituer un article distinct de celui visant l'expansion et les disparités régionales—car ce sont deux choses très



## [Text]

deals with regional development and regional disparity—because they are two very distinct and separate things and we must make every effort that people do not lump them together.

I was concerned all summer because, on the list of items on the agenda, it was always regional disparity and equalization—but part of that was because of British Columbia's problems with equalization. It is important that the federal government keeps in focus the purpose of regional development, which is not to provide a better standard of health service, education, manpower training, or whatever, or to provide better administration or better services for the people; it is to try to assist those provinces in Canada that do not have the wherewithal to stimulate their own economic development; that the regional development policies be strictly for economic development.

That is why in New Brunswick we could, earlier on, justify federal assistance for school construction in the northeast. There is no doubt about it that there was not going to be any kind of economic development in that particular area of the province which received assistance for education unless the people in that area had a better opportunity to obtain a primary education. But when it came to the 1970s, there was no justification for including education and we did not ask for it.

So I think it is important that there be a distinction made; equalization is directed towards seeing that Canadians, wherever they live, receive a good standard of government services, and regional development is directed towards assisting certain provinces in Canada with their economic development.

**Senator Manning:** I would suggest, Mr. Premier, that your case to establish what you have just said is a valid one, but I think it would be more difficult if you argued that programs such as DREE should be based on a provincial basis rather than the needs of a region. Certainly there are regions in northern Ontario, northern Alberta and northern British Columbia where the economic conditions are certainly no more advantageous than they are in some regions of New Brunswick—

**Hon. Mr. Hatfield:** That is absolutely correct.

**Senator Manning:** ... and you will find those provinces would say, "What you are really doing here is introducing a new factor in the equalization formula which does not recognize the need for economic development in our particular region."

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes. Also, under equalization, if it is likely to work the way I hope it will, and be entrenched the way I hope it will, the federal government has no control over the money. That is something the federal government should keep in mind. Under DREE they do have control over the money, and they should have.

**The Chairman:** I have just one question, Mr. Premier. Would you be in favour of doing away with the incentives under the RDIA and folding them into the general development agreements?

## [Traduction]

différentes, et nous devons nous assurer que les gens ne les associent pas.

Depuis l'été, je m'inquiète de ce que dans la liste des articles à l'ordre du jour, on parle toujours de disparité régionale et de péréquation—mais c'est en partie à cause des problèmes de péréquation de la Colombie-Britannique. Il importe que le gouvernement fédéral ne perde pas de vue l'objectif de l'expansion régionale. Il ne s'agit pas d'assurer un meilleur niveau de services de santé, d'enseignement, de formation de la main-d'œuvre ou quoi que ce soit, ou de fournir une meilleure administration ou de meilleurs services à la population, mais bien de venir en aide aux provinces du Canada qui n'ont pas les moyens de stimuler leur propre expansion économique. Il importe que les politiques d'expansion régionales visent strictement l'expansion économique.

C'est pourquoi le Nouveau-Brunswick a pu, auparavant, justifié l'aide fédérale pour la construction d'une école dans le Nord-est et non un programme bien établi. Il ne fait pas de doute qu'il ne pouvait y avoir d'expansion économique dans la région de la province qui obtenait une aide à l'enseignement sans que la population ait de meilleures possibilités d'obtenir une instruction primaire. Mais en 1970, cette aide n'était plus justifiée, et nous n'en avons pas demandé.

Je pense donc qu'il importe de faire une distinction; la péréquation vise à s'assurer que les Canadiens, où qu'ils vivent, aient un bon niveau de services gouvernementaux et l'expansion régionale vise à s'assurer que certaines provinces au Canada sont appuyées dans leur expansion économique.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le premier ministre, je trouve que votre position est très valable, mais ce serait plus difficile si vous alléguiez que les programmes comme le MEER doivent être fonction d'une base provinciale plutôt que des besoins d'une région. Certes, il y a des régions dans le Nord de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique où les conditions économiques ne sont sûrement pas plus avantageuses qu'elles ne le sont dans certaines régions du Nouveau-Brunswick.

**L'honorable M. Hatfield:** C'est tout à fait juste.

**Le sénateur Manning:** Et ces provinces vous diront que vous introduisez dans la formule de la péréquation un nouveau facteur qui ne reconnaît pas les besoins d'expansion économique de leur région particulière.

**L'honorable M. Hatfield:** Oui. De plus, si la péréquation fonctionne comme je l'espère et qu'elle est inscrite comme je l'espère dans la Constitution, le gouvernement fédéral n'aura pas le contrôle de l'argent. Le gouvernement fédéral ne doit pas l'oublier. Aux termes du MEER, il a le contrôle de l'argent, comme il se doit.

**Le président:** J'ai une question, Monsieur le premier ministre. A votre avis, serait-il bon de retirer les encouragements de la LSDR pour les joindre aux accords généraux de développement?



[Text]

**Hon. Mr. Hatfield:** No; I would be in favour of increasing them. There are other ways of providing incentives. Every day we experience examples of industries being enticed to go to other parts of the world, with very handsome incentives. One of the most handsome incentive programs that I know of is in Ireland. As well, I was in Brazil recently to try to promote the seed potato business of New Brunswick in that country. They have a very handsome incentive program, and it is working.

**The Chairman:** Following on your idea of the general development agreements being signed only with certain provinces, would you say that the RDIA's should be confined to those certain provinces?

**Hon. Mr. Hatfield:** Certainly. I think the whole of DREE's efforts should be confined to certain regions, meaning provinces or a group of provinces. That would be my idea. I suspect—again given political reality—that is the ideal, and we may not attain it. I think the primary focus must always be that some provinces need more help than others, that those provinces should get that help and the others should not.

**The Chairman:** Under the sub-agreements you have a considerable input as a province. Do you have much input to the RDIA's?

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes. Again we have worked very closely on that.

**The Chairman:** So you have no complaint about the application of those, in relation to the sub-agreements or the general development agreement?

**Hon. Mr. Hatfield:** No. We have not been all that successful in attracting secondary manufacturing with the RDIA, but, I think we have had our fair share of input.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, I want to ask the premier if he or his officials have had a chance to look at the proposal in the last budget dealing with tax incentives. I would like to know his reaction.

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes. Again I am very worried about that, from the point of view that it is going to set up another concept where we will have regions within regions; and that will set up—

**Senator Thériault:** ... come back to the growth centre concept.

**Hon. Mr. Hatfield:** Absolutely. You know as well as I do that in order to compensate for this, you have to spend more money in the end.

**Senator Thériault:** Does it mean that the approach, the policy or the philosophy, if it covered the whole Atlantic area, would have a worthwhile effect?

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes. I am in favour of the policy of tax incentives to attract industry, because I think it does work, and I think it might give more protection to both the federal and

[Traduction]

**L'honorable M. Hatfield:** Non. Je serais en faveur de leur accroissement. Il y a d'autres moyens d'assurer des encouragements. Tous les jours, nous avons des exemples d'industries incitées par de forts encouragements à se rendre dans d'autres parties du monde. L'un des programmes d'encouragement le plus avantageux que je connaisse est administré en Irlande. J'ai été récemment au Brésil pour essayer de promouvoir le secteur de la pomme de terre de semence du Nouveau-Brunswick. Ils ont là-bas un très bon programme d'encouragement, qui fonctionne bien.

**Le président:** Pour poursuivre votre idée des accords généraux de développement signés uniquement avec certaines provinces, à votre avis, la LSDR devrait-elle se limiter à certaines provinces?

**L'honorable M. Hatfield:** Certainement. Je pense que tous les efforts du MEER devraient se limiter à certaines régions, c'est-à-dire des provinces ou groupes de provinces. C'est mon idée. Vu la réalité politique, je crois que c'est l'idéal, mais que nous ne pourrions peut-être pas l'atteindre. Je pense qu'il ne faut jamais perdre de vue que certaines provinces ont besoin de plus d'aide que d'autres, et que ces provinces doivent obtenir cette aide, et d'autres, non.

**Le président:** Aux termes des sous-accords, vous recevez énormément en tant que province. Recevez-vous beaucoup de la LSDR?

**L'honorable M. Hatfield:** Oui. Encore une fois, nous nous en sommes occupés de près.

**Le président:** Vous n'avez donc pas de plainte à l'égard de l'application des sous-accords ou de l'accord général de développement?

**L'honorable M. Hatfield:** Non. Nous n'avons pas autant réussi à attirer des industries manufacturières secondaires par la LSDR, mais nous avons eu notre juste part d'aide.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, je voudrais demander au premier ministre si lui ou ses fonctionnaires ont eu la chance d'examiner la proposition du dernier budget concernant les encouragements fiscaux. J'aimerais connaître votre réaction.

**L'honorable M. Hatfield:** Oui. Encore une fois, je m'inquiète beaucoup de ce que cela soulève un autre concept de régions à l'intérieur d'une région, et que cela...

**Le sénateur Thériault:** ... revienne au concept du centre de la croissance.

**L'honorable M. Hatfield:** Absolument. Vous savez aussi bien que moi que pour compenser cela, il faut affecter plus d'argent.

**Le sénateur Thériault:** Cela veut-il dire que l'approche, le principe ou la politique auraient un effet valable s'ils couvraient toute la région de l'Atlantique?

**L'honorable M. Hatfield:** Oui. Je préconise la politique des encouragements fiscaux pour attirer l'industrie, car je pense que cela fonctionne et que cela pourrait accorder plus de protection



[Text]

provincial governments in ensuring that what the entrepreneur says he is going to do, he does. But when you apply that on a regional basis within a province, I think you are asking for trouble.

**Senator Thériault:** I am wondering what the premier's reaction is to this: Ever since we have been talking about the pulp and paper industry incentives, it seems to me that we are putting all the provinces in the same package. It would be much easier for Ontario or even Quebec to be generous to the pulp and paper industry than it would be for New Brunswick. I am wondering whether the percentage from the federal government is the same for Ontario as for New Brunswick.

**Hon. Mr. Hatfield:** I do not think so—in proportion to the need for modernization?

**Senator Thériault:** Let us take one industry. Suppose the pulp and paper industry in New Brunswick is to expand and is getting X millions of dollars. Let us say that \$10 million would come from DREE dollars and \$2 million from New Brunswick. Would the proportion be the same in Ontario?

**Hon. Mr. Hatfield:** Ontario puts in more.

**Senator Thériault:** So again it has an advantage.

**Hon. Mr. Hatfield:** Absolutely.

**Senator Thériault:** Your agreement, then, would not put the industry in New Brunswick on the same footing as in Ontario.

**Hon. Mr. Hatfield:** No.

**Senator Thériault:** When we had the Minister of State for Economic Development, Senator Olson, and his staff here, they seemed to place a lot of emphasis on high technology industry, which they seemed to think is the thing of the future. I made the comment then, and I make it now to you, that I am afraid that these high technology industries will probably be centered around the Toronto-Montreal area because they do not believe we can do it in New Brunswick. Do you have anyone in your government that is really looking at that problem?

**Hon. Mr. Hatfield:** Yes. We are looking at and trying to get involved in that area of economic development, and we know how valuable it would be. I do not think there is any doubt in my mind that our people can handle it.

A good deal of the benefits of Canada's war effort—I am referring, for example, to war munitions plants—went to Ontario, because, as they put it, "You can't do it down there." Where we got a chance to do it, however, we bloody well did do it, and did it well.

The same is true now, but I am afraid of that same attitude. Here is a real opportunity for the government. I do not expect them to force high technology to go to any one place, but they should at least give us a chance to compete with the central part of Canada in getting this business.

[Traduction]

tant au gouvernement fédéral qu'au gouvernement des provinces lorsqu'il s'agit d'assurer que l'entrepreneur fait ce qu'il a dit qu'il ferait. Lorsque vous appliquez cela sur une base régionale à l'intérieur d'une province, vous courez après les ennuis.

**Le sénateur Thériault:** Je me demande quelle sera la réaction du premier ministre à ce que je vais dire: Depuis que nous parlons des encouragements à l'industrie des pâtes et papiers, il me semble que nous mettons toutes les provinces dans le même sac. Il serait plus facile à l'Ontario ou même au Québec d'être généreux envers cette industrie qu'il ne le serait pour le Nouveau-Brunswick. Je me demande si le pourcentage accordé par le gouvernement fédéral est le même pour l'Ontario et pour le Nouveau-Brunswick.

**L'honorable M. Hatfield:** Je ne pense pas—en proportion des besoins de modernisation?

**Le sénateur Thériault:** Prenons le cas d'une industrie. Supposons que l'industrie des pâtes et papiers du Nouveau-Brunswick prenne de l'expansion et obtienne X millions de dollars. Disons 10 millions du MEER et 2 millions du Nouveau-Brunswick. La proportion serait-elle la même en Ontario?

**M. Hatfield:** L'Ontario investit davantage elle-même.

**Le sénateur Thériault:** Encore une fois, c'est un avantage.

**L'honorable M. Hatfield:** Absolument.

**Le sénateur Thériault:** Votre ardeur ne placerait donc pas l'industrie du Nouveau-Brunswick sur un pied d'égalité avec celle de l'Ontario.

**L'honorable M. Hatfield:** Non.

**Le sénateur Thériault:** Lorsqu'ont comparu le Ministre d'État aux Affaires économiques, le sénateur Olson, ainsi que son personnel, ils ont semblé insisté beaucoup sur l'industrie de la technologie avancée, qui semblait représenter à leur avis la voie de l'avenir. Je leur ai dit, et je le répète aujourd'hui, que je crains que ces industries ne soient centrées autour de la région de Toronto et de Montréal, parce qu'elles ne croient pas que nous puissions nous acquitter de cette tâche au Nouveau-Brunswick. Y a-t-il quelqu'un dans votre gouvernement qui examine vraiment ce problème?

**L'honorable M. Hatfield:** Oui. Nous l'examinons et nous essayons de nous engager dans ce secteur du développement économique. Nous savons combien ce serait valable. Il ne fait pas de doute dans mon esprit que notre population peut s'en occuper.

Une bonne partie des avantages de l'effort de guerre du Canada—je pense, par exemple, aux usines de munitions—sont allés aux Ontariens car, comme eux-mêmes le disent en parlant de nous: Ils ne peuvent pas le faire là-bas. Mais quand nous en avons eu la chance, nous l'avons fait, et très bien.

C'est encore vrai aujourd'hui, mais je crains cette même attitude. Voici une véritable occasion pour le gouvernement. Je ne m'attends pas qu'il oblige l'industrie de la technologie avancée à s'installer dans un endroit, mais il devrait du moins nous donner la chance de concurrencer le centre du Canada pour obtenir ces affaires.



[Text]

**Senator Thériault:** Especially since this is a field, according to them, in which transportation would not be a problem.

**Hon. Mr. Hatfield:** Absolutely.

**Senator Thériault:** What leads me to bring this up is the fact that in the year and a half that I have been here, listening, and trying to learn a little bit, I have watched the contract for the fighter plane, the F-18, or whatever it is, being negotiated, and of course great emphasis was placed on how much was going to be done in Canada, or at least, that is what we were told. As far as I know, however, nothing is going to happen in the Atlantic provinces with regard to those contracts.

**Hon. Mr. Hatfield:** I make reference to this problem in my statement, but we have just picked up some information, though I do not have all the details yet, to the effect that there is some indication that we are going to get a subcontract, perhaps in Bathurst. I do not know who is getting it, or what it is. Perhaps it's SMI. It is a very small contract. You are, however, absolutely right on that point.

**Senator Thériault:** Your own government is not aware of it? You are not in on it?

**Hon. Mr. Hatfield:** No. It is a subcontract, and it was awarded by the contractor who got part of this whole deal.

**Senator Thériault:** Well, if we do get by-passed with regard to the fighter plane, I would like to make the statement that when it comes to shipbuilding I hope you will exercise all the power at your command to make sure that, as you said, what is probably the best shipyard in this country, if not in the world, gets a share of it.

**Hon. Mr. Hatfield:** I think as you do. I think it would be awfully hard, given the requirements, and the time factor, especially, in the case of the aircraft contract, to create something in New Brunswick. But I tell you this: we do not have to create anything to get one, or two, or even three of those destroyer contracts. We have it all there waiting.

**The Chairman:** Are there any further questions?

Honourable senators, I would like to thank Premier Hatfield on your behalf. You have been most helpful to us in our deliberations, Mr. Premier. I am sure that DREE is very happy with your support.

**Hon. Mr. Hatfield:** Thank you very much, Mr. Chairman. I want to thank senators for inviting me here, and for what I take to be their support of the DREE concept. I hope that you will be able to come down very hard in favour of DREE.

**The Chairman:** Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** Notamment, parce que c'est un domaine, selon cette industrie, dans lequel le transport ne serait pas un problème.

**L'honorable M. Hatfield:** Absolument.

**Le sénateur Thériault:** Je suis ici depuis un an et demi, à écouter et à essayer d'en apprendre un peu. J'ai surveillé les négociations du contrat relatif à l'avion de chasse F-18, pendant lesquelles on nous a dit insister sur la quantité des travaux devant être effectués au Canada. Mais que je sache, rien ne se fera dans les Provinces de l'Atlantique à cet égard.

**L'honorable M. Hatfield:** Je fais allusion à ce problème dans ma déclaration, mais nous venons de réunir des informations—quoique j'en n'aie pas tous les détails—selon lesquelles il se peut que nous obtenions un sous-contrat, peut-être à Bathurst. Je ne sais pas qui l'obtiendra, ni de quoi il s'agit. Peut-être SMI. C'est un très petit contrat. Mais vous avez absolument raison sur ce point.

**Le sénateur Thériault:** Votre propre gouvernement n'en n'est pas au courant? Vous n'êtes pas dans le secret des dieux?

**L'honorable M. Hatfield:** Non. C'est un sous-contrat, accordé par l'entrepreneur qui a obtenu une partie de ce contrat global.

**Le sénateur Thériault:** Si nous sommes relégués au second plan à l'égard de cet avion de chasse, j'espère que lorsque nous en arriverons à la construction de navires, vous exercerez tous les pouvoirs que vous avez pour vous assurer que, comme vous l'avez dit, ce qui représente probablement le meilleur chantier naval au pays, voire au monde, obtient une partie du contrat.

**L'honorable M. Hatfield:** Je pense comme vous. Je pense qu'il serait terriblement difficile, vu les exigences en cause et, notamment le facteur temps de créer quelque chose au Nouveau-Brunswick dans le cas du contrat de l'avion. Mais je puis vous dire que nous n'avons pas à créer quoi que ce soit pour obtenir un, deux ou même trois de ces contrats de destroyers. Nous avons déjà tout ce qu'il faut.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Honourables sénateurs, j'aimerais remercier le Premier ministre Hatfield en votre nom. Monsieur le Premier Ministre, vous nous avez beaucoup aidé dans nos délibérations. Je suis sûr que le MEER se réjouit de votre appui.

**L'honorable M. Hatfield:** Merci beaucoup, Monsieur le Président. Je voudrais remercier les sénateurs de m'avoir invité et d'appuyer le concept du MEER. J'espère que vous pourrez vous prononcer haut et fort en faveur du MEER dans l'autre endroit.

**Le président:** Merci beaucoup.

Le comité suspend ses travaux.







## APPENDIX "18A"

## OPENING REMARKS

TO

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

BY

HONOURABLE RICHARD B. HATFIELD  
PREMIER  
PROVINCE OF NEW BRUNSWICK

December 4, 1980

Mr. Chairman, Honourable Senators,

It is with pleasure that I appear before your Committee today. My pleasure stems from the opportunity I have been given by this Committee to express my views on, and experience with, the Department of Regional Economic Expansion. At the same time I must express my concern about some of the statements made before this Committee on the future of regional development efforts by the Government of Canada.

In my "Opening Remarks" to the Committee, I would like both to reinforce the points made by the senior New Brunswick government officials, who appeared before this Committee on October 21st, as well as to add a few observations of my own.

I feel it is appropriate initially to review the reasons for the establishment of the Department of Regional Economic Expansion. I do this because in looking to the future we often ignore the lessons of the past. As you will recall, the Department of Regional Economic Expansion was formed in 1969 as a result of the present Prime Minister's policy "of making regional development a matter of top priority for *(his)* Government. *(It was realized that)* if regional economic disparities were to be overcome, a more massive federal effort would be needed and a single department of government with comprehensive responsibility for planning and co-ordinating action required."<sup>1</sup> The first step in the establishment of the new Department was the rationalization under one Minister of a number of independent federal agencies and programs dealing with what had previously been thought to be separate and unrelated problems of economic disparity.

The objectives of the new Department were to assist and encourage each region of Canada, in co-operation with the Province involved, to realize its economic and social potential. By region was meant: (1) the Atlantic Region, which included the four Atlantic Provinces; (2) the Quebec Region; (3) the Ontario Region; and, (4) the Western Region, which included the four western provinces as well as the Northwest Territories and the Yukon.

<sup>1</sup>Department of Regional Economic Expansion, "First Annual Report 1968-69". Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970, p. 1.

## APPENDICE «18A»

## DÉCLARATIONS PRÉLIMINAIRES

DE

MONSIEUR RICHARD B. HATFIELD  
PREMIER MINISTRE DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

AU

COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT  
SUR LES FINANCES NATIONALES

4 décembre 1980

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs,

Il m'est agréable de paraître aujourd'hui devant votre comité, puisque vous me donnez ainsi l'occasion de vous faire part de mon opinion sur le ministère de l'Expansion économique régionale, et de mon expérience en ce qui le concerne. Je dois aussi vous exprimer mes inquiétudes devant certaines déclarations qui vous ont été faites sur l'avenir des efforts du gouvernement du Canada en matière de développement régional.

J'aimerais, par mes propos, réaffirmer les divers points que les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick ont abordé devant vous le 21 octobre, et aussi ajouter quelques observations personnelles.

Je pense qu'il serait bon, tout d'abord, de revenir sur les raisons pour lesquelles le ministère de l'Expansion économique régionale a été établi. Si je le fais, c'est parce qu'en se tournant vers l'avenir, on néglige souvent de tirer la leçon du passé. Le ministère de l'Expansion économique régionale a été formé en 1969, vous vous en souvenez, à la suite de la décision du premier ministre actuel «d'accorder la priorité absolue au développement régional. (On s'était rendu compte que) pour surmonter le problème des inégalités économiques entre les régions, il fallait que le gouvernement fédéral redouble d'efforts et qu'il confie à un seul ministère la tâche de planifier et de coordonner les mesures correctives.»<sup>1</sup> La première étape a consisté à regrouper rationnellement, sous l'autorité d'un ministre, un certain nombre d'organismes et de programmes fédéraux autonomes chargés de traiter de problèmes de disparité économique considérés jusqu'à lors distincts et sans rapports les uns avec les autres.

L'objectif du nouveau ministère était d'aider et encourager chaque région du Canada, en collaboration avec les provinces concernées, à réaliser son potentiel économique et social. Par région, on entendait: 1) la région de l'Atlantique, composée des quatre provinces de l'Atlantique; 2) la région du Québec; 3) la région de l'Ontario; 4) la région de l'Ouest, c'est-à-dire les quatre provinces de l'Ouest, les territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

<sup>1</sup>Premier rapport annuel du ministère de l'Expansion économique régionale, 1968-69. Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970



In considering the future role of DREE it would be wrong to ignore the experience of the 1960's which led to the establishment of the Department, and, once again, disperse DREE's activities among the various federal government departments. In addition, you have been presented with a nebulous new definition for a development region, which, as I understand it, would likely be a small area or a community within a province.

I would like to make very clear the New Brunswick government's position on these two issues. Firstly, the Government of New Brunswick is against the dispersal of the regional development effort among several federal government departments, where its importance and need for a co-ordinated emphasis would be lost. Such a proposal ignores the experience gained from regional development efforts in Canada between 1960 and 1969. The key to DREE's success is, at once, its broad scope and narrow focus. Only an agency which can draw on the wide orbit of federal expertise and focus it on the perspective of specific geographic regions can hope to be successful in reducing regional economic disparity.

The Government of New Brunswick also feels there should be a renewed and strong commitment to regional development on the part of the Federal Government, which means that DREE must be adequately funded to carry out its responsibilities. To elaborate, in 1969 DREE's budget was 2 per cent of the total Federal budget. Today it is approximately 1 per cent. In 1971 dollars, DREE's total budget is now only slightly higher than it was in 1971. In 1970-71, the proportion of DREE's budget allocated to the Atlantic Provinces was 53 per cent. By 1977-78, the Atlantic proportion had dropped to 38 per cent.

In addition, DREE's efforts should be concentrated in those provinces least capable of financing their own development, particularly given the current constraints on federal spending. As well, other federal government departments must resist the temptation to urge the use of DREE funds to finance projects which are their responsibility.

It is vitally important that the regional orientation in current regional development efforts in Canada be maintained: in other words, that the entire Atlantic region continue to be designated as a development area. This is done now, not because all of the Atlantic Provinces have homogeneous economic structures, but rather because all are characterized by the existence of persistent regional disparities, vis-à-vis other parts of the country, in output, incomes and employment opportunities.

Designation of the whole region ensures that development efforts within the Atlantic Provinces can be sufficiently broad to permit balanced economic development. To change this focus would reflect the weakness of older programs, such as the old ADA program which in the early sixties provided incentives for firms locating in small pockets of chronically high unemployment.

en songeant au rôle futur du MEER, on aurait tort de ne pas tenir compte de l'expérience des années 60, qui a conduit à la création du ministère, et de disperser une fois de plus les activités du MEER parmi les divers ministères du gouvernement fédéral. D'autre part, on vous a présenté une définition nouvelle et nébuleuse selon laquelle, si je comprends bien, une région désignée pour le développement serait probablement un petit secteur ou une collectivité locale comprise dans une province.

J'aimerais vous exposer très clairement la position du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur ces deux points. D'abord, le gouvernement du Nouveau-Brunswick est opposé à une dispersion des efforts de développement régional parmi plusieurs ministères fédéraux, car on perdrait alors de vue l'importance et même la nécessité d'une action coordonnée. Préconiser une telle dispersion, c'est faire fi de l'expérience acquise à partir des efforts de développement régional qui ont été déployés au Canada entre 1960 et 1969. La clé du succès du MEER, c'est à la fois sa vaste perspective et son action concentrée. Seul un organisme qui peut se prévaloir des vastes compétences fédérales et les concentrer sur des régions précises peut espérer réussir à réduire les disparités économiques.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime également que le gouvernement fédéral doit renouveler et consolider son engagement à l'égard du développement régional. Cela signifie que le MEER, pour s'acquitter de ses responsabilités, a besoin d'être convenablement financé. A ce sujet, je préciserai qu'en 1969, le budget du MEER représentait 2 p. 100 du budget fédéral global. aujourd'hui, il représente environ 1 p. 100. Exprimé en dollars 1971, le budget total du MEER n'est aujourd'hui que légèrement supérieur à ce qu'il était en 1971. En 1970-1971, la part du budget du MEER affectée aux provinces de l'Atlantique était de 53 p. 100. En 1977-78, cette proportion n'était plus que de 38 p. 100.

En outre, les efforts du MEER devraient être concentrés dans les provinces qui sont le moins en mesure de financer leur propre développement en particulier à la lumière des restrictions actuelles des dépenses fédérales. Par la même occasion, les autres ministères du gouvernement fédéral ne doivent pas céder à la tentation de vouloir exiger que l'on utilise les fonds du MEER pour financer des projets qui relèvent de leur propre compétence.

Il est d'une importance capitale que l'orientation régionale des efforts de développement régional actuels au Canada soit maintenue: en d'autres termes, que toute la région atlantique continue d'être considérée comme une région désignée. Elle l'est actuellement, non pas parce que toutes les provinces atlantiques ont des structures économiques identiques mais plutôt parce qu'elles sont toutes caractérisées par des disparités régionales persistantes, comparativement à d'autres régions du pays, en ce qui a trait à la production, aux revenus et aux possibilités d'emploi.

Le fait que la région toute entière soit désignée donne l'assurance que les efforts de développement entrepris dans les provinces atlantiques peuvent être suffisamment importants pour permettre un développement économique équilibré. Changer cette orientation consisterait à revenir à l'insuffisance des anciens programmes tel le programme de l'Agence de développement régional qui accordait, au début des années 60,



We were taken back by the Special Tax Incentive Program announced in Mr. McEachen's recent budget because it embodies so many of the bad features of that program and ignores the significant strides in the development of regionally oriented tax policies in recent federal budgets.

The program, because it is limited to areas of high unemployment and low per capita income, in all provinces, serves not as a regional development incentive but rather as a fundamental weakening of such efforts. If it is to be effective it should, first of all, be applicable to all of the Atlantic region of Canada, and, secondly, offer higher benefits in the Atlantic Provinces and the Gaspé Region.

Similarly, redirection of federal development efforts away from the comprehensive approach permitted by the GDA mechanism towards a community-oriented approach would be regressive. The GDA provides a vehicle for the implementation of a comprehensive economic development effort. A community by community development approach would entail a return to the ad hoc policies of the past with the resultant loss in effectiveness and efficiency.

Our experience with DREE suggests that there is little reason for the type of sweeping changes being contemplated. We have already filed with your Committee, Mr. Chairman, information on the accomplishments in New Brunswick under the General Development Agreement and the Regional Development Incentives Act. Because of GDA and our own efforts significant progress was made during the 1970's in broadening and strengthening our economic base. To make fundamental changes in the GDA mechanism now would be a backward step and would be unnecessarily disruptive.

In their 1978-79 Annual Report, the latest available, DREE described the General Development Agreements as having demonstrated their suitability for development initiatives in a federal environment where jurisdiction in many areas of economic activity is shared between the two levels of government. I am tabling excerpts from the 1978-79 DREE Annual Report relative to this description.

I know there is broad support for the GDA. At a meeting of provincial officials from across Canada held in Nova Scotia on November 4th, a broad provincial support was indicated for both DREE and the GDA, as presently constituted. Given this, and the proceeding record of achievement, what motivation exists for changing the present DREE system?

Again, I want to emphasize the folly of applying the "short-term, quick returns syndrome" to regional development—a

des stimulants fiscaux aux entreprises qui s'établissaient dans les petites collectivités connaissant un taux de chômage élevé de façon chronique.

Nous avons été surpris du programme spécial de crédit d'impôt à l'investissement annoncé dans le dernier budget de M. McEachen parce qu'il reprend un si grand nombre des aspects négatifs du programme de l'Agence de développement régional et qu'il ne tient pas compte des progrès considérables des derniers budgets fédéraux dans le sens d'une politique fiscale orientée vers les régions.

Le programme, parce qu'il se limite aux régions qui ont un taux de chômage élevé et un faible revenu par habitant, dans toutes les provinces, ne sert pas à stimuler le développement régional mais plutôt à affaiblir fondamentalement ces efforts. Pour être efficace, il doit d'abord s'appliquer à toute la région atlantique du Canada et, ensuite, offrir des subventions plus élevées aux provinces atlantiques et à la Gaspésie.

De même, la réorientation des efforts fédéraux de développement par l'abandon de l'approche globale permise par les ententes-cadres de développement pour une approche axée vers les collectivités locales aurait des effets régressifs. Les ententes-cadres constituent un moyen de mise en vigueur d'une politique globale de développement économique. Une approche collectivité par collectivité entraînerait un retour aux programmes d'action improvisés des années passées et une perte consécutive d'efficacité et de rendement.

Nos rapports dans le passé avec le ministère de l'Expansion économique régionale nous incitent à penser que les changements radicaux envisagés sont peu justifiés. Nous avons déjà présenté à votre comité, Monsieur le Président, des informations sur les projets réalisés au Nouveau-Brunswick en vertu de l'Entente-cadre de développement et de la Loi sur les subventions au développement régional. A la suite de l'ECD et de nos propres efforts, des progrès significatifs ont été accomplis au cours des années 70 dans l'élargissement et le renforcement de notre soubassement économique. Effectuer des changements fondamentaux dans le mécanisme de l'ECD aujourd'hui constituerait un pas en arrière et causerait des perturbations inutiles.

Dans son rapport annuel de 1978-79, le dernier paru, le ministère de l'Expansion économique régionale disait, au sujet des ententes-cadres de développement, qu'elles pouvaient s'adapter, comme elles l'avaient démontré, aux initiatives de développement dans un contexte fédéral où la compétence dans nombre de domaines de l'activité économique est partagée entre les deux ordres de gouvernement. Je dépose devant le comité des extraits du rapport faisant mention de cette constatation.

Je sais que les ententes-cadres de développement jouissait du soutien général. Lors d'une réunion de fonctionnaires provinciaux de tout le Canada, tenue le 4 novembre dernier en Nouvelle-Écosse, la majorité des provinces ont manifesté leur appui au ministère de l'Expansion économique régionale et aux ententes-cadres de développement, sous leur forme actuelle. Devant ce fait et les réalisations passées, quel lieu y a-t-il de changer le système actuel du ministère de l'Expansion économique régionale?

Je veux encore insister sur la folie d'appliquer le «syndrome des profits rapides et à court terme» au développement régio-



recognized long-term effort. I suggest to you that changes are being contemplated in DREE for two main reasons: The first reason is the jealousies that exist among various federal government departments regarding DREE.

The second reason has to do with the allocation of credit for the efforts undertaken by DREE and the Provinces. Although problems may have been encountered in the past, I thought the situation in New Brunswick had been resolved. We have always tried to give full credit to the efforts of DREE in the development of New Brunswick. If the Federal Government is unhappy with the present situation, surely we do not have to throw the baby out with the bath water in order to find a solution! Surely we are mature enough to find another solution to any such problem that may exist.

To think that the regional development effort can be successfully allocated to various federal government departments is to deny reality. In fact, a regional analysis of the Department of Industry, Trade and Commerce expenditures, for example, underlines the true importance of the Department of Regional Economic Expansion. Indeed, one might agree that DREE is not a regional economic expansion agency, but a federal department which tends to offset the federal economic development funds directed towards the established areas of Ontario and Quebec. In addition, the majority of the programs of the Federal Department of Industry, Trade and Commerce are oriented towards established, not developing industries despite stated intentions to the contrary. These programs have been prepared with a national orientation and, therefore, ignore the special development problems of a small province like New Brunswick. To illustrate:

(1) The majority of the activity under the Enterprise Development Program (EDP) has been in Ontario and Quebec. New Brunswick has received only 0.3 per cent of the grants and adjustment assistance and 0.5 per cent of the loan insurance efforts despite having 2 per cent of Canadian manufacturing activity. To put it differently, a total commitment of \$1 million had been made to New Brunswick manufacturers between 1977-79 while Ontario and Quebec received in excess of \$250 million.

(2) New Brunswick has not been able to take advantage of the offset programs related to the Aurora, Leopard Tank or the new fighter aircraft; in fact, New Brunswick has received a little over \$16,000 of the roughly \$6 billion to be spent under the offset programs. I might add that the \$16,000 is for plywood which was only recently found admissible under the program.

(3) New Brunswick has not benefited from the millions of dollars spent on such activities as the Canadian aircraft and automobile industries centered in Ontario and Quebec.

nal—programme reconnu comme étant à long terme. Je prétends que l'on songe à apporter des modifications au MEER pour deux principales raisons: la première, c'est qu'il existe des jalousies entre les divers ministères fédéraux à l'endroit du MEER.

La deuxième raison concerne la reconnaissance accordée pour la réalisation des activités entreprises par le MEER et les provinces. Même si l'on a pu affronter des difficultés par le passé, je pensais que la situation au Nouveau-Brunswick avait été réglée. Nous avons toujours essayé de donner au MEER tout le crédit qui lui revenait pour ses efforts de développement au Nouveau-Brunswick. Si le gouvernement fédéral n'est pas heureux de la situation actuelle, je ne pense quand même pas qu'il soit nécessaire de tout rejeter aveuglément et de recommencer à zéro pour trouver une solution. Nous sommes sûrement assez adultes pour trouver une autre solution à tout problème qu'il pourrait y avoir.

Penser pouvoir répartir avec succès la responsabilité du développement régional entre les divers ministères fédéraux équivaut à un déni de la réalité. En fait, une analyse, par région, des dépenses au ministère de l'Industrie et du Commerce, par exemple, fait ressortir l'importance véritable du ministère de l'Expansion économique régionale. On pourrait, en vérité, convenir du fait que le MEER n'est pas un organisme d'expansion économique régionale mais plutôt un ministère fédéral qui tente de faire contrepoids aux fonds fédéraux de développement économique dirigés vers les régions établies de l'Ontario et du Québec. De plus, la majorité des programmes du ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce sont axés sur les industries établies et non celles en voie de développement, malgré les déclarations à l'effet du contraire. Ces programmes ont été élaborés dans une perspective nationale et par conséquent ne reflètent pas des problèmes particuliers de développement d'une petite province comme le Nouveau-Brunswick. Je m'explique:

1) La plupart des activités organisées dans le cadre du programme d'expansion des entreprises (PEE) ont été réalisées en Ontario et au Québec. Le Nouveau-Brunswick n'a reçu que 0,3 p. cent des subventions et de l'aide à la restructuration et 0,5 p. cent des allocations d'assurance-prêt, bien qu'il représente 2 p. cent de l'activité manufacturière canadienne. Autrement dit, un engagement total de \$1 million avait été pris pour le Nouveau-Brunswick entre 1977 et 1979 tandis que l'Ontario et le Québec recevaient au-delà de \$250 millions.

2) Le Nouveau-Brunswick n'a pas été en mesure de profiter des programmes compensatoires ayant trait à l'avion Aurora, au tank Léopard et au nouvel avion de combat; en fait, le Nouveau-Brunswick a reçu un peu plus de \$16,000 de la somme approximative de \$6 milliards qui avait été prévue au titre des programmes compensatoires. Je pourrais ajouter que les \$16,000 ont été versés pour du contreplaqué, matériau que l'on vient tout récemment de juger admissible en vertu du programme.

3) Le Nouveau-Brunswick n'a pas tiré profit des millions de dollars dépensés pour des secteurs d'activités tels que les industries canadiennes de l'automobile et de l'aéronautique centrées au Québec et en Ontario.



I am filing with the Committee, additional information with respect to this problem as it relates to New Brunswick.

In concluding my comments on DREE and its programs, I would like to make the following recommendations:

(1) The establishment of DREE in 1969 was tangible evidence of the importance of regional economic development as an important national objective. Its mandate—and its budget—should be strengthened, not weakened.

(2) If the perception of the problem with DREE is too low visibility of federal expenditures and efforts, this should be dealt with directly.

(3) The regional focus of federal regional development efforts should be the entire Atlantic region. The "region" in "regional development" should not be redefined to mean communities or small areas within Provinces.

(4) The GDA, as currently constituted, has been proven to be an effective mechanism for planning and implementing comprehensive economic development efforts. It has been demonstrated that it and provincial efforts served to broaden and strengthen New Brunswick's economic base in the seventies. Fundamental changes now would be unduly disruptive.

(5) The RDIA program should be modified to more strongly reflect regional differences. As the program exists now, there is too little difference in the incentives offered to strongly affect a location decision.

(6) In general, the Government feels that the RDIA program serves as a useful development tool. However, the availability of other programs, such as the Small Business Program, which complement RDIA efforts, is desirable and necessary for balanced development in the Province.

(7) Tax incentives, such as the "Regional Development Tax Incentives Program" proposed in the federal budget of December 1979, would definitely complement existing development efforts.

I would be remiss in my comments to you today if I did not quickly put to bed the recent suggestion that regional development constitutes a form of "over-equalization". Revenue equalization and regional development policies seek to satisfy different needs, revenue equalization attempts to create a situation where all provinces can provide nationally accepted standards of public service without nationally unacceptable high rates of provincial taxation. Regional development policies, on the other hand, attempt to close the gap in provincial economic activity so that employment, income and output are more evenly distributed throughout the country. A federal government discussion paper presented in June, 1980 to the officials of the provincial governments meeting to discuss federal-provincial fiscal arrangements makes this distinction very clearly:

Je présente à l'étude du Comité des renseignements additionnels touchant ce problème, en ce qui concerne le Nouveau-Brunswick.

Pour conclure ces quelques observations à l'égard du MEER et de ses programmes, j'aimerais faire les recommandations suivantes:

1) La création du MEER en 1969 a prouvé de façon tangible que le développement économique régional constituait un objectif national de première importance. Son mandat (et son budget) devrait donc être consolidé et non réduit.

2) Si l'un des problèmes que pose le MEER apparaît comme étant une reconnaissance insuffisante des dépenses et des efforts fédéraux, c'est directement qu'il faut y remédier.

3) Le cadre régional dans lequel doivent s'inscrire les programmes fédéraux de développement régional devrait être la région atlantique tout entière. Le concept de «région» visé par le «développement régional» ne devrait pas être redéfini pour s'appliquer à des collectivités locales ou à des régions de moindre étendue à l'intérieur des provinces.

4) L'entente-cadre de développement, telle que conçue actuellement, s'est avérée un instrument efficace de planification et de mise en œuvre de programmes de développement économique de grande portée. Il a été démontré que par le biais de l'entente-cadre et des programmes provinciaux, il a été possible d'élargir et de consolider la base économique du Nouveau-Brunswick au cours des années 70. Introduire aujourd'hui des changements fondamentaux ne ferait que perturber indûment cette conjoncture.

5) Le programme de subventions au développement régional devrait être modifié afin de mieux refléter les disparités régionales. Tel qu'il existe actuellement, les subventions offertes ne sont pas assez diversifiées pour inciter une entreprise à s'installer dans une région plutôt qu'une autre.

6) D'une façon générale, mon gouvernement estime que le PSDR est un instrument de développement utile. Toutefois, il serait souhaitable et nécessaire, et ce pour permettre un développement harmonieux de la province, que d'autres programmes complémentaires soient mis en place, tel le programme d'aide à la petite entreprise.

7) Des avantages fiscaux, tel le programme d'encouragement fiscal que proposait le budget fédéral de décembre 1979, complèteraient parfaitement les programmes de développement actuels.

J'aurais négligé un point important dans les commentaires que je vous adresse aujourd'hui si je ne faisais rapidement un sort à une récente suggestion voulant que le développement régional constitue une forme de «surpéréquation». La péréquation des recettes et les politiques de développement régional tentent de répondre à des besoins différents. La péréquation des recettes vise à créer une situation selon laquelle toutes les provinces sont en mesure de fournir des services publics répondant à des normes acceptables au niveau national, sans imposer des taux élevés d'impôts provinciaux inacceptables au niveau national. Les politiques de développement régional, d'autre part, cherchent à combler les failles de l'activité économique provinciale, de façon à ce que les emplois, les revenus et la production soient plus également répartis dans l'ensemble du pays. Un document de travail présenté en juin 1980 lors



"... any review of the equalization program must start with the basic purpose of the program which is to make it possible for all provinces to finance a reasonable level of public services without having to impose unduly high tax rates. The objective is not to redistribute provincial government income or to promote industrial development in areas of high unemployment. These issues must be dealt with by means of a program other than equalization."

#### EXCERPTS FROM THE 1978-79 ANNUAL REPORT OF THE DEPARTMENT OF REGIONAL ECONOMIC EXPANSION

"... a significant step in the evolution of regional development policy was taken with the advent of federal-provincial general development agreements, which now provide the framework for the bulk of the Department's initiatives.

"Designed to permit longer term, joint, cost-shared initiatives by the two levels of government, the general development agreements are sufficiently flexible to provide both sustained policy direction and the more specific initiatives that varying local circumstances demand.

"General development agreements have in fact proven to be effective, not only in terms of the particular objectives of DREE, but also as a means of implementing the broader objectives of the Federal Government as a whole, insofar as they impact upon regional economies or upon a particular Canadian industrial sector.

"For example, other federal departments participate regularly with DREE in general development agreement activities, and further, the general development agreement mechanism is occasionally used as a means of rationalizing an entire industry, as was recently the case in the forestry and forest products sector.

"The general development agreements have thus demonstrated their suitability for development initiatives in a federal environment in which jurisdiction over most of the appropriate areas of activity is shared between the two levels of government."

#### ACCOMPLISHMENTS OF DREE PROGRAMS IN NEW BRUNSWICK

The Canada-New Brunswick General Development Agreement has been in effect since 1974. A total of 19 Subsidiary Development Agreements, worth approximately \$500 million, have been signed to date under this Agreement; 10 are currently active. The following are some of the results of these subsidiary agreements; the list is by no means exhaustive;

—a small business incentive program has assisted more than 385 individual businesses

d'une réunion de représentants des gouvernements provinciaux sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, établit très clairement la distinction et dit en substance que:

tout nouvel examen du programme de péréquation doit partir de l'objectif fondamental du programme, qui est de permettre à toutes les provinces de financer des services publics à un niveau raisonnable sans avoir à lever des impôts excessifs. Cet objectif ne consiste pas à redistribuer les revenus provinciaux du gouvernement, ni à encourager le développement industriel dans des régions où le taux de chômage est élevé. Pour traiter de ces questions, il faut recourir à un programme autre que la péréquation.

#### EXTRAITS DU RAPPORT ANNUEL DU MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE

... la politique de développement régional a nettement évolué, et ce, grâce à la création des ententes-cadres de développement (ECD), conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui constituent actuellement le cadre au sein duquel s'insèrent la plupart des initiatives du ministère.

Destinées à permettre la mise en œuvre de projets communs, à plus long terme et à frais partagés entre les deux paliers de gouvernement, les ECD sont suffisamment souples pour assurer à la fois une orientation de politique soutenue et des initiatives plus précises, mieux adaptées aux divers besoins locaux.

Les ECD se sont, en fait, révélées efficaces non seulement en ce qui a trait aux objectifs précis du MEER, mais aussi comme moyen de mettre en œuvre les objectifs plus généraux du gouvernement fédéral dans son ensemble, dans la mesure où elles influent sur les économies régionales ou sur un secteur industriel canadien en particulier.

Par exemple, d'autres ministères fédéraux collaborent régulièrement avec le MEER aux activités s'inscrivant dans le cadre des ECD. En outre, le mécanisme des ECD sert parfois à rationaliser toute une industrie, comme ce fut le cas récemment dans le secteur des forêts et des produits forestiers.

Les ECD dont donc prouvé qu'elles se prêtaient bien aux initiatives de développement entreprises au sein d'un État fédéral, dans lequel la compétence touchant la plupart des domaines d'activité appropriés est partagée entre les deux paliers gouvernementaux.

#### RÉALISATION DES PROGRAMMES DU MEER AU NOUVEAU-BRUNSWICK

L'Entente-cadre de développement Canada—Nouveau-Brunswick est en vigueur depuis 1974. Au total, 19 ententes auxiliaires de développement, d'une valeur d'environ \$500 millions, ont été signées jusqu'ici en vertu du l'Entente-cadre. Dix sont en vigueur à l'heure actuelle. Voici quelques-uns des résultats obtenus grâce aux ententes auxiliaires. Cette liste ne prétend aucunement être exhaustive:

—un programme de stimulants aux petites entreprises dont plus de 385 entreprises ont bénéficié;



- grants have been given to more than 1,500 farmers to assist them in implementing their five-year development plans
  - incentives have been made available for construction and upgrading of tourist facilities
  - financial assistance has been given in support of technology transfer and productivity improvements
  - educational and training programs have been provided
  - ten Regional Industrial Commissions have been established and funded
  - an inventory of our coal, peat, aggregate and mineral wealth is being carried out
  - a woodlands inventory has been undertaken
  - a massive forestry replanting program is underway
  - the development of a new mineral process for zinc/lead concentrates has been funded
  - the engineering design for a potential zinc refinery has been funded
  - major improvements have been made to Highway 11, greatly facilitating business activity in the northern part of the Province
  - 1,100 acres of serviced industrial parkland are available in more than 30 New Brunswick communities, much of it already occupied by various businesses
  - major Tourist Information Centres have been located at Woodstock, Campbellton and Edmundston
  - the Kings Landing Historical Settlement has been developed as well as the Village Historique Acadien
  - tree nurseries have been established in Madran, Gloucester County, and Saint Paul, Kent County
  - a seed extraction plant and an expanded tree nursery have been funded in Kingsclear
  - more than 350 miles of forest access roads and roads to resources have been funded
  - assistance has been made available to the pulp and paper industry for modernization
  - urban development has been encouraged.
- The Regional Development Incentives Act (RDIA) has been in effect since early 1970. Between 1969/70 and 1979/80, assistance has been provided to a total of 465 companies, 420 of which have been successful. These 420 companies represent 1,511 jobs and assistance offers of approximately \$79 million and \$279 million of capital costs. The majority of the 45 companies which failed did so during the economic slowdown between 1973-76.
- Financial assistance has also been provided jointly by the province and DREE through the Small Industry Financial Assistance Program. The program, instituted in 1973 in the
- plus de 1500 fermiers ont reçu des subventions visant à les aider à appliquer des programmes de développement de cinq ans;
  - des stimulants ont été accordés en vue de la construction et l'amélioration d'installations touristiques;
  - une aide financière a été accordée en vue de subventionner les transferts de technologie et l'amélioration de la productivité;
  - des programmes de formation et de perfectionnement ont été mis sur pied;
  - dix commissions industrielles régionales ont été mises sur pied et financées;
  - on est en train de dresser un inventaire de nos ressources en charbon, en tourbe, en agrégat, et de nos ressources minérales;
  - on a entrepris un inventaire des terres boisées;
  - un programme de reconstitution forestière de grande envergure est en cours;
  - des fonds ont été accordés pour la création d'un nouveau procédé minier appliqué aux concentrés de zinc et de plomb;
  - des fonds ont été accordés en vue de l'ingénierie d'un projet de raffinerie de zinc;
  - la route 11 a été améliorée considérablement, ce qui facilite grandement l'activité commerciale dans le Nord de la province;
  - plus de 1100 acres de terrain dans des parcs industriels ont été aménagés dans plus de 30 localités de la province et diverses entreprises occupent déjà une grande partie de ces terrains;
  - des Centres d'information touristique importants ont été aménagés à Woodstock, à Campbellton et à Edmundston;
  - le village historique de Kings Landing et le Village historique acadien ont été mis sur pied;
  - des pépinières ont été aménagées à Madran, dans le comté de Gloucester, et à Saint-Paul, dans le comté de Kent;
  - une sécherie et une pépinière agrandie, situées à Kingsclear, ont été financées;
  - la construction de plus de 350 milles de routes d'accès à la forêt et aux ressources a été financée;
  - une aide financière a été accordée en vue de la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers;
  - le développement urbain a été encouragé.
- La Loi sur les subventions au développement régional (LSDR) est en vigueur depuis le début de 1970. De 1969-70 à 1979-80, une aide a été accordée à 465 entreprises dont 420 qui ont réussi. Ces 420 entreprises ont fourni 11,511 emplois et l'aide offerte a été d'environ \$79 millions par rapport aux coûts d'immobilisation qui s'élèvent à environ \$279 millions. Quant aux 45 autres compagnies, la majorité d'entre elles ont connu l'échec au cours du ralentissement économique, qui s'est produit de 1973 à 1976.
- Une aide financière a également été accordée par la province et le MEER, et ce par l'entreprise du Programme d'aide financière à la petite entreprise. Ce programme, qui avait été



Northeast and which now applies to most of the Province, has assisted 385 companies to date. Forgivable loans totalling approximately \$6.6 million have created 1,462 man-years of employment at a cost per man-year of roughly \$4,500. To date this Program has enjoyed a success rate of 94 per cent.

Although improvements in the provincial economy over the last ten years cannot be entirely related to the joint federal-provincial development efforts undertaken during this time period, it is safe to assume that a substantial part of these improvements is attributable to this effort. For example,

- Between 1966 and 1971, the compound growth rate for the labour force in New Brunswick was 1.4 per cent, for Canada it was 2.2 per cent. Between 1971 and 1978, the figure was 3.9 per cent for New Brunswick and 3.4 per cent for Canada.
- The compound growth rate for persons employed between 1966 and 1971 in New Brunswick was 1.2 per cent; for Canada it was 2.3 per cent. Between 1971 and 1978 this figure was 2.7 per cent for New Brunswick and 3.0 per cent for Canada.
- The labour force participation rate for New Brunswick was 49.8 per cent in 1971; by 1978 this figure had risen to 55.0 per cent. The respective figures for Canada are 58.1 per cent and 62.6 per cent.
- Average annual net migration in New Brunswick between 1962-1971 was -5,190; between 1971-1978 it was +1,922.
- Between 1965 and 1971, per capita personal income (*net of transfer payments*) in New Brunswick increased by 73 per cent, from \$765 to \$1,323; between 1971 and 1978, per capita personal income increased by 149 per cent, from \$1,323 to \$4,288.
- Total industry output in New Brunswick in 1971 was \$1.8 billion; by 1977 this figure had risen to \$4.0 billion, an increase of 122 per cent.

mis sur pied dans le Nord-Est en 1973 et qui s'applique maintenant à presque toute la province, a permis jusqu'ici d'aider 385 compagnies. Des prêts à remboursement conditionnel se chiffrant à quelque \$6,6 millions ont créé 1,462 années-hommes d'emploi au coût d'environ \$4,500 par année-homme. Jusqu'à maintenant, le programme jouit d'un taux de succès de 94 p. 100.

Évidemment, les progrès de l'économie provinciale ces 10 dernières années ne reposent pas uniquement sur les activités de développement entreprises par les gouvernements fédéral et provincial pendant cette période mais l'on peut affirmer sans se tromper qu'une part importante de ce progrès est liée à ces activités. Ainsi:

- Entre 1966 et 1971, le taux de croissance composé de la population active était de 1,4 p. 100 au Nouveau-Brunswick et de 2,2 p. 100 au Canada. Entre 1971 et 1978, ce taux était de 3,9 p. 100 pour le Nouveau-Brunswick et de 3,4 p. 100 pour le Canada.
- Le taux composé de croissance des personnes occupées était entre 1966 et 1971 de 1,2 p. 100 au Nouveau-Brunswick et de 2,3 p. 100 au Canada; entre 1971 et 1978, ce taux passait à 2,7 p. 100 au Nouveau-Brunswick et à 3 p. 100 au Canada.
- Le taux d'activité au Nouveau-Brunswick était de 49,8 p. 100 en 1971; il s'élevait à 55 p. 100 en 1978. Les chiffres correspondants pour le Canada sont de 58,1 p. 100 et de 62,6 p. 100.
- La migration nette moyenne au Nouveau-Brunswick entre 1962 et 1971 était de -5,190; entre 1971 et 1978, elle était de +1,922.
- Entre 1965 et 1971, le revenu personnel par habitant (après déduction des transferts) au Nouveau-Brunswick a augmenté de 73 p. 100, passant de \$765 à \$1,323; entre 1971 et 1978, il s'est accru de 149 p. 100, passant de \$1,323 à \$4,288.
- La production industrielle totale du Nouveau-Brunswick était de 1,8 milliard de dollars en 1971; en 1977, elle s'élevait à 4 milliards de dollars, soit une augmentation de 122 p. 100.





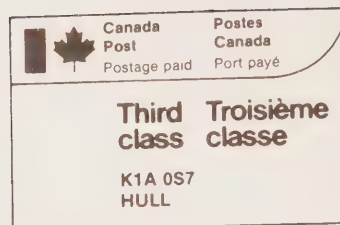












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Richard Hatfield, Premier of the Province  
of New Brunswick.

**In Attendance:**

Mr. Arthur C. Parks, Deputy Secretary to Cabinet, Eco-  
nomic Policy, Cabinet Secretariat, Government of New  
Brunswick.

L'honorable Richard Hatfield, premier ministre de la pro-  
vince du Nouveau-Brunswick.

**Aussi présent:**

M. Arthur C. Parks, sous-secrétaire du Cabinet, Politique  
économique, Secrétariat du Cabinet, Gouvernement du  
Nouveau-Brunswick.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**National  
Finance**

**Finances  
nationales**

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, December 9, 1980

Le mardi 9 décembre 1980

Issue No. 19

Fascicule n° 19

**Fifteenth Proceedings on:**  
Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

**Quinzième fascicule concernant:**  
Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*  
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett  
*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 9, 1980  
(21)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (Chairman), Balfour, Benidickson, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Murray, Robichaud, Thériault. (10)

*In attendance:* Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

*The following witness was heard:*

Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer, Nova—An Alberta Corporation.

At 3:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1980  
(21)

## [Traduction]

Conformément à l'ordre de renvoi et à l'avis d'ajournement, le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30, pour reprendre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (président), Balfour, Benidickson, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Murray, Robichaud, Thériault. (10)

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Le témoin suivant a été entendu:*

M. S. R. Blair, président du Conseil d'administration et directeur exécutif de Nova—société de l'Alberta.

A 15 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 9, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our twenty-ninth meeting on the subject of government policy and regional disparities. Honourable senators will recall that some months ago we had before the committee Mr. Blair, who was then President and Chief Executive Officer of Alberta Gas Trunk Line Company. He is still in the same position, but the name of the company has been changed to Nova—An Alberta Corporation. We also had before us at that time Mr. Daniel, the President and Chief Executive Officer of Shell Canada Limited. If you recall, it was a rather uneven meeting: there were some important decisions, that Mr. Blair was involved in, that were taking place at that time, and there were messages coming in and going out, so the meeting was disrupted; in fact, Mr. Blair had to leave a little early. Subsequently, he felt that he had not, in the course of the meeting, really dealt with the problem of regional disparities, and had not had the opportunity to say some of the things that he wanted to say, and I must say that we shared that view. The meeting proceeded largely, on the subject of petroleum availability, pricing and related problems. We said at the time that we would like to invite Mr. Blair to return, and, as busy as he is, he has kindly consented to do so now. Therefore, we shall proceed along the same lines, except that I would hope that senators' questions could be directed towards the subject of regional development.

I understand that Mr. Blair has an opening statement, so, with your permission, I will ask him to proceed. Mr. Blair.

**Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer, Nova—An Alberta Corporation:** Thank you, Mr. Chairman. I am grateful for the opportunity to return, and am anxious to make the meeting as useful as possible to your committee members. In many ways it is still a difficult time for a witness to appear, just as I am sure it is a difficult time for your members in the conduct of the hearings, because so much of the basis for our activity is now in a time phase in which the basis of decision is being contested—contested as to jurisdiction; as to authority, both provincially and federally; as to prices of supply and sales; the realities of urgency, or alleged urgency, of timing or insistence on deferment of projects—all of which makes it harder than usual to report to the committee on the business of creation of production assets, which is really the basic business of our company.

Our main business is the creation of projects based on petroleum, oil or natural gas resources, but in December 1980 the lawful government in each of the provinces which can produce petroleum for the next six, seven or eight years, at least, and the lawful federal government have entered the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30, pour étudier la politique gouvernementale et les disparités régionales (Budget principal des dépenses 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la présente réunion est la vingt-neuvième au sujet de la politique gouvernementale et des disparités régionales. Les honorables sénateurs se souviendront qu'il y a quelques mois, monsieur Blair, qui était à l'époque président et directeur général de l'Alberta Gas Trunk Line Company, a comparu devant notre Comité. Il occupe toujours le même poste, mais le nom de la compagnie a été changé en Nova—An Alberta Corporation. A l'époque, monsieur Daniel, président et directeur général de Shell Canada Limitée avait également comparu devant nous. Si vous vous souvenez, la réunion avait été plutôt ponctuée d'interruptions: les décisions importantes auxquelles participait monsieur Blair, les messages reçus et expédiés. En fait, monsieur Blair a dû partir un peu tôt. Ultérieurement, il a eu l'impression qu'au cours de la réunion, il n'avait réellement pas traité du problème des disparités régionales et qu'il n'avait pas eu l'occasion de dire ce qu'il voulait dire. Je dois préciser que nous avons partagé ce point de vue. Dans une grande mesure, la réunion a traité de sujets tels que la disponibilité du pétrole, la fixation des prix et de problèmes connexes. Nous avons dit à l'époque que nous aimerions inviter monsieur Blair à revenir et, bien qu'il soit extrêmement occupé, il a aimablement consenti à le faire. Nous allons donc poursuivre dans le même ordre d'idée, mais j'espère que les sénateurs sauront orienter leurs questions vers le développement régional.

Je crois que M. Blair désire faire une déclaration préliminaire et, avec votre permission, je vais lui céder la parole. Monsieur Blair.

**M. Blair, président et directeur général de la Nova—An Alberta Corporation:** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis heureux de revenir et j'aimerais que la réunion soit aussi utile que possible pour les membres de votre Comité. A maints égards, il est tout aussi difficile pour un témoin de comparaître que pour vos membres de tenir les audiences, car la raison même de nos activités connaît un moment où le fondement de leurs décisions est contesté—contesté quant à la juridiction, à l'autorité, tant provinciale que fédérale, au prix des approvisionnements et des ventes, aux réalités de l'urgence ou de la prétendue urgence, à la synchronisation et à l'importance d'ajourner les projets. Tout cela complique davantage la tâche de rendre compte au Comité de la création des biens de production, ce qui constitue en fait les activités fondamentales de notre compagnie.

Notre activité principale est la création de projets basés sur le pétrole, l'huile ou les ressources en gaz naturel. Toutefois, en décembre 1980, les gouvernements des provinces capables de produire du pétrole pendant au moins six, sept ou huit ans, ainsi que le gouvernement fédéral, sont entrés dans un conflit



## [Text]

trenches against each other apparently to conduct prolonged disputes in respect of the matters I began to speak of—jurisdiction, authority, and prices of supply and sales. That situation is by far the most important factor in the energy-related business in Canada in this month of December. Relatively, all other project plans or reports have to be diminished or at least qualified in their importance. Therefore, in this situation, how can I best handle my appearance before your committee today? For my earlier appearance I did send notes, which were appended to the proceedings as an appendix on July 17. I have looked at those notes again, of course, in preparation for my appearance today, and I feel that they are still as good as they can be in terms of opening up subjects in respect of regional effects of the types of projects that we manage.

I have also received a letter from Peter Sagar of your staff suggesting that there are some particular aspects of regional development that I may refer to in opening, and I will follow his checklist.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Blair.

We have the minutes of proceedings that include, in an appendix, Mr. Blair's opening statement when he was here the last time. Would senators like that for reference at this point? It is available from the clerk, if you want it.

I am sorry to have interrupted you, Mr. Blair.

**Mr. Blair:** Mr. Sagar suggested that I speak to the subject of the extent to which investment in one region in Canada may effect shortages in the development of other regions of Canada, by the drawing off of capital, the forcing up of interest rates, and the creation of shortages of goods or services. Therefore, to comply, I will speak to it, but I really speak to that in the sense of saying I do not really believe, in our experience, that those types of effects are very real or serious. In our management experience in the creation and fulfillment of energy-based projects across Canada we find that there is truly sufficient capital available for projects at all times and places. We do not find that we are drawing against a finite pool of capital which becomes limited in its availability for some purposes by being drawn on for others. We find that in the world the ability to invest in Canada as among the best places to invest, and in energy-based projects within Canada in particular, is relatively a very attractive opportunity as perceived by the investment community. In our view there is not any finite capital limitation to be considered in selecting as between projects. I do not believe that the pace of investment in Canada is effectively forcing interest rates up in these years. I believe that interest rates are going up or are not going up for quite different reasons which are basically independent of the pace of investment in Canada, and we have not really experienced situations in which the pace of investment in one region has apparently created shortages of goods or services in another region; if anything, it has appeared to us to be to the contrary, that an active pace of investment in one region tends to be generally stimulative to the whole national economy and to provide production runs for manufacturers or services suppliers across Canada of a nature which tend to increase the availability of goods and services rather than diminish it

## [Traduction]

qui menace de s'éterniser au sujet des questions dont j'ai déjà commencé à parler, à savoir la juridiction, l'autorité, les prix des approvisionnements et les ventes. En ce mois de décembre, cette situation est, de loin, le facteur le plus important dans le commerce énergétique au Canada. En proportion, l'importance de tous les autres projets ou rapports doit être diminuée ou du moins modérée. Étant donné cette situation, comment me comporter au mieux aujourd'hui au cours de ma comparution devant votre Comité? Pour ma précédente comparution, j'avais envoyé des notes qui ont été annexées aux délibérations du 17 juillet. Bien entendu, j'ai de nouveau examiné ces notes pour préparer ma comparution d'aujourd'hui et je pense qu'elles sont toujours aussi valables pour entamer les sujets concernant les répercussions régionales des types de projets dont nous nous occupons.

J'ai également reçu une lettre de monsieur Peter Sagar, membre de votre personnel, qui estime qu'il y a certains aspects particuliers du développement régional auxquels je pourrais faire allusion au cours de mes remarques préliminaires. Je vais donc suivre sa nomenclature.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Blair.

Nous avons le procès-verbal des délibérations qui rapporte, en annexe, les déclarations préliminaires de monsieur Blair lorsqu'il a comparu la dernière fois. Si les sénateurs veulent s'y reporter, ils peuvent obtenir ces déclarations préliminaires du greffier.

Je m'excuse de vous avoir interrompu, monsieur Blair.

**M. Blair:** Monsieur Sagar m'a proposé d'aborder le sujet sur la façon dont un investissement, dans une région du Canada, peut entraîner des pénuries dans le développement d'autres régions, par suite du retrait des capitaux, de la montée des taux d'intérêt et de la création d'une pénurie de biens ou services. Je vais donc aborder cette question, mais pour dire que mon expérience ne m'autorise pas vraiment à croire que ces types de répercussions soient réels ou sérieux. Notre expérience de gestion dans la création et la réalisation de projets énergétiques au Canada nous a prouvé qu'il y a effectivement assez de capitaux disponibles, en tout temps et en tout lieu, pour les projets. Il ne nous apparaît pas que nous puissions dans des fonds en communs, limités à certaines fins. Nous constatons que le Canada est un des meilleurs endroits au monde pour investir, et qu'en particulier, les projets énergétiques au Canada offrent des possibilités relativement très séduisantes pour la communauté s'occupant d'investissements. À notre avis, dans le choix des projets, il n'y a pas à se préoccuper d'une limitation des capitaux. À l'époque actuelle, je ne crois pas que le rythme des investissements au Canada fasse effectivement monter les taux d'intérêt. Je crois que ces derniers montent ou descendent pour des raisons très différentes, qui sont fondamentalement indépendantes du rythme d'investissement au Canada. Nous n'avons pas vraiment constaté de cas où le rythme des investissements dans une région avaient manifestement entraîné des pénuries de biens ou services dans une autre. En fait, il s'est avéré que c'était le contraire et qu'un rythme actif d'investissements dans une région tend, en général, à stimuler toute l'économie nationale et à fournir aux fabricants ou aux fournisseurs de services au Canada des cadences de production qui tendent à augmenter la quantité de biens et services disponibles plutôt que de les diminuer ailleurs.



[Text]

elsewhere. Therefore, I have referred to the subjects that I was asked to, in the rather reassuring way of saying that I do not believe that such matters are a problem.

Another matter that Mr. Sagar asked me to refer to was the particular question of the impact of head office activity as compared to branch office activity, and I am really pleased to do that because it is one of our favourite or pet topics—the importance to a region of having within the mix of its urban activity the presence of some head office organizations as contrasted with branch office or remote plant organizations. I have felt for as long as I have been doing this sort of work that in Canada in the sense of politeness to foreign investment, we have understated the very considerable difference of organizations which make their final decisions within Canada, in which the career paths lead up to the final senior appointments of Canadians within their own country, and in which the natural methods of appointing boards of directors and senior management are within Canada, and the tremendous qualitative importance of having organizations of that sort as contrasted with other parts of industry in which we operate basically with branch organizations.

I think that all of the same factors which are important in that sense in terms of Canadian economic nationalism, or having charge of our own industry, are similarly important in respect of the merits of there being some distribution of head offices of that sort across the country. In our own company it has been very important to us to have grown as one of the major companies in Canada which is not headquartered in either Toronto or Montreal, because we believe that through having done that from a western base we have added something to the western community that would not otherwise exist.

Mr. Chairman, those were a couple of items I was asked to comment upon in a somewhat introductory way, but I am really here to answer questions and follow up on any areas of interest that your members may have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Blair. I am sure members will be stimulated by those two comments that you have made. I would like to remind honourable senators that on Thursday we will be meeting with the Economic Council of Canada, more particularly in reference to their report on Newfoundland, and senators will be getting a copy of that today.

Are there any questions? Senator Hicks?

**Senator Hicks:** Notwithstanding your admonition, my first comment is going to be somewhat irrelevant to the remarks that Mr. Blair has made. As a Nova Scotian, I cannot help but note with interest, and individual satisfaction, the merger of your company and TransCanada Pipelines and the creation of the company which you have called TransQuebec & Maritime Pipelines, in the hope that this may expedite the extension of the gas pipeline into the Maritimes. Is there anything that you can properly tell us about that at the present time?

**Mr. Blair:** In terms of news, senator, the most recent development has been our decision, ten days ago, to carry the project forward by a new application to the National Energy

[Traduction]

En conséquence, j'ai fait allusion au sujet dont on m'avait demandé de parler de façon plutôt rassurante et en précisant que je ne crois pas que ces questions constituent un problème.

Une autre question que monsieur Sagar m'avait demandé d'aborder est celle des répercussions des activités du siège social, par rapport à celle des succursales. Je suis heureux de le faire, car il s'agit d'un de nos sujets de discussion favoris, à savoir l'importance pour une région, d'avoir dans le mélange de ses activités urbaines la présence de quelques sièges sociaux, comparativement aux succursales ou aux installations éloignées. Pendant tout le temps où je me suis occupé de ce genre de travail au Canada, j'ai eu l'impression que, par courtoisie à l'égard des investissements étrangers, nous avons toujours sous-évalué la différence très considérable des organismes qui prennent leurs décisions définitives au Canada et où les filières de carrières aboutissent à la nomination définitive des cadres canadiens dans leur propre pays; les méthodes naturelles de nomination des Conseils d'administration et des cadres supérieurs se font au Canada. Il est donc d'une importance qualitative formidable de posséder des organismes de ce genre, comparativement aux autres parties de l'industrie dans lesquelles nous opérons fondamentalement avec des filiales.

Je pense que la totalité des mêmes facteurs est importante dans ce sens, en termes, de nationalisme économique canadien, de même que d'avoir la charge de notre propre industrie, en ce qui concerne les avantages d'une répartition des sièges sociaux de ce genre à travers le pays. Dans notre propre compagnie, il a été très important pour nous d'être devenus une des principales compagnies du Canada dont le siège social ne se trouve ni à Toronto ni à Montréal. Nous pensons qu'ayant réalisé cela dans l'Ouest, nous avons ajouté à la Communauté de cette région quelque chose qui, autrement, n'existerait pas.

Monsieur le président, il s'agit là d'une ou deux rubriques qu'on m'a demandé de commenter un peu à titre d'introduction mais, en fait, je suis ici pour répondre aux questions dans les domaines d'intérêts de vos membres.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Blair. Je suis certain que les membres seront intéressés par vos observations. Je rappelle aux honorables sénateurs que nous rencontrerons jeudi le Conseil économique du Canada, pour discuter plus particulièrement de son rapport sur Terre-Neuve, dont les sénateurs auront une copie aujourd'hui.

Y a-t-il des questions? Sénateur Hicks?

**Le sénateur Hicks:** En dépit de votre admonestation, ma première observation va être quelque peu éloignée des remarques formulées par monsieur Blair. À titre d'habitant de la Nouvelle-Écosse, je ne peux m'empêcher d'être intéressé et satisfait de la fusion de votre compagnie avec TransCanada Pipelines et de la création de la compagnie que vous avez appelé TransQuébec & Maritime Pipelines, dans l'espoir que cela pourrait accélérer la prolongation du gazoduc dans les Maritimes. Pourriez-vous à l'heure actuelle nous fournir quelques précisions à ce sujet?

**M. Blair:** En termes de nouvelles, sénateur, l'événement le plus récent a été notre décision, prise il y a dix jours, de faire avancer le projet en déposant une nouvelle demande à l'Office



## [Text]

Board, which we announced then and which is in the process of being filed. The decision there was to take on the job of a new application as compared with some alternative routes that were offered to us, such as appealing the previous hearing and seeking to get it reopened, or the encouragement of Mr. Lalonde's department to carry the project into a special act of Parliament, which he was suggesting could be available. Among all of the possibilities that we could think of we felt, in the end, that the fastest procedure—and, to us, that was the most important question to be decided—would be to commence a new application. We were a little apprehensive about that choice because the procedures of the National Energy Board—through which other parties can cause time to be taken for filings and counterfilings within the National Energy Board's rules and regulations—normally allow a very considerable amount of time to be incurred by a new application. Normally, we are looking at several years of further regulatory proceedings, and we did not want to take that sort of time, but we did get some special encouragement from the National Energy Board that, in this instance, they would bring about an expedited procedure. So, with that encouragement, we decided to file the new application.

That is the most current development.

The other point I would make about this subject is that this is a project to which we are very heavily committed in our purpose and pride to bring about. We have probably had more criticism in the last four or five years for having launched this particular proposal than anything else we have ever done, and it has gradually turned out nevertheless to be quite well received, but at this stage we are getting pretty stubborn about it; we are going to build our pipeline.

**Senator Hicks:** Do you contemplate that, as a result of this merger, you will not have competition for the building of this pipeline?

**Mr. Blair:** Yes. The reason for the merger was that we both felt we could do better if we were not hitting at each other with competition or rival applications, and the whole thing could be worked faster if we worked together. We certainly expect that now there will be no other rival show up to delay the matter.

**Senator Hicks:** Is it realistic, as the *Halifax Chronicle-Herald* suggested, that gas from this system might be available in 1983?

**Mr. Blair:** Yes. As a matter of fact, we had a meeting of the directors of TransQuebec & Maritime Pipeline Ltd. yesterday in Calgary, at which we reviewed the construction schedule and the budget for next year, and the construction schedule shows completion to Halifax in 1983 and then extension and completion of all of the final lateral extensions, which include one up to Cape Breton, in 1984.

**Senator Hicks:** Would you do that, or would you leave that to a local company? I believe there is an I.C.G. Nova Scotia

## [Traduction]

national de l'énergie. Nous avons annoncé la nouvelle et on dépose actuellement la demande. La décision se résumait donc ici, soit à formuler une nouvelle demande, soit à suivre une des autres voies qui nous avait été offertes, c'est-à-dire d'obtenir la réouverture de l'audience précédente, ou encore, comme monsieur Lalonde nous avait encouragés à le faire, d'incorporer ce projet à une loi spéciale du Parlement, ce qui pouvait être faisable d'après ce qu'il avait donné à entendre. Parmi toutes les possibilités auxquelles nous avons pu songer, nous avons été d'avis en fin de compte que la procédure la plus rapide—il s'agissait pour nous de la question la plus importante—était de déposer une nouvelle demande. Ce choix nous inquiétait quelque peu parce les procédures de l'Office national de l'énergie—auquel les autres parties peuvent demander des délais pour le dépôt et le contre-dépôt, dans le cadre des règles et règlements de l'Office national de l'énergie—prévoient normalement un long délai pour une nouvelle demande. Normalement, nous recherchons des procédures de réglementation portant sur plusieurs années et nous ne voulions pas à avoir à subir ces délais. Toutefois, l'Office national de l'énergie nous a officiellement encouragés en nous donnant l'assurance que dans ce cas particulier il aurait recours à une procédure accélérée. Étant ainsi encouragés, nous avons donc décidé de déposer la nouvelle demande.

C'est là l'événement le plus récent.

L'autre remarque que je formulerai à ce sujet est qu'il s'agit d'un projet dans lequel nous sommes très fortement engagés et que nous serons fiers de réaliser. Pour avoir lancé ce projet particulier, nous n'avons probablement jamais eu autant de critiques au cours des quatre ou cinq dernières années. Graduellement, il a néanmoins fait l'objet d'un bon accueil. Toutefois, au point où nous en sommes, nous sommes devenus extrêmement entêtés et nous allons construire notre pipeline.

**Le sénateur Hicks:** Ne considérez-vous pas cela comme un résultat de cette fusion, vous n'aurez pas de concurrence pour la construction de ce pipeline?

**M. Blair:** Oui. La fusion a été motivée par le fait que nous étions tous deux d'avis que nous pourrions mieux travailler si nous n'étions pas en concurrence ou en train de faire des demandes rivales. Le projet pouvait être réalisé plus rapidement si nous travaillions ensemble. Nous espérions certainement qu'aucun autre rival ne se présenterait pour retarder l'entreprise.

**Le sénateur Hicks:** Comme l'a laissé entendre le *Chronicle-Herald* de Halifax, est-il réaliste que le gaz de ce système puisse être disponible en 1983?

**M. Blair:** Oui. En fait, nous avons eu hier une réunion des directeurs de TransQuebec & Maritime Pipeline Ltd. à Calgary. Nous avons de nouveau examiné le calendrier de construction et le budget pour l'année prochaine. Le calendrier de construction montre que le gazoduc sera terminé à Halifax en 1983 et que le prolongement et l'achèvement de tous les prolongements latéraux définitifs, ce qui comprend un embranchement jusqu'à Cap Breton, sera terminé en 1984.

**Le sénateur Hicks:** Effectuerez-vous ce travail ou en chargerez-vous une compagnie locale? Je crois qu'il existe une



[Text]

Gas Company that it is hoped could attend to the distribution to some communities in Nova Scotia.

**Mr. Blair:** We are applying to put in the whole transmission grid, including the lateral up to Canso. Of course, we recognize that the National Energy Board or the provincial authorities might decide that any portion of the grid that we apply for would be better installed by the local utility company, and if that were the case, or we were persuaded that we should do that job, we would not be adamant about putting in exactly what we have shown in our application, but our application is comprehensive and will certainly cover that service.

**Senator Hicks:** My last question in this area, Mr. Chairman, is, if such a line is built will it be capable of transporting gas in either direction?

**Mr. Blair:** Yes, senator, it will be designed to be capable of doing that, and, in particular, it will be designed to take into account, as well as we presently can, the possibility that there will be natural gas from offshore, including the Sable Island gas within Nova Scotian jurisdiction, being supplied to the system.

**Senator Hicks:** Thank you very much, Mr. Blair. That is very interesting to me, and, I think, to some other Maritime members of this committee as well.

Getting back to the point you made about head offices, is it really as important as you have said that head offices should be located in a particular place, and would you care to comment on the effect of dispersing head offices all across the country, and the possible effect that this may result in improving individual communities but in a balkanization of the whole industrial effort of Canada, which may not be in the best interests of the whole country?

**Mr. Blair:** I will be pleased to. I do think it is an important point. I think that the location of head offices is truly an important matter deserving of this kind of attention that the committee is giving to regional affairs. When you have in the community some management groups who are known to be making the final investments, decisions in their area, and which can be seen by the community as representing the top of the career path for professional or other managerial people who want to work in that industry and who have the ability to choose consultants and contractors and service people directly to deal with the universities on the most senior executive level, I think that it makes a tremendous difference to the whole quality of life in the community or region. Looked at in the converse direction, when all of those decisions and career tops are located somewhere else, I think that you get quite a different atmosphere, one that is less attractive to the whole community through the absence of that type of decision. You can follow through any particular channel you like. As an example, I think the career path one is important. I think the realization that a person can aspire to the top job in his industry without in that choice expecting that that will inevitably take him to New York, or for that matter to Toronto, is an

[Traduction]

I.C.G. Nova Scotia Gas Company qui espère pouvoir s'occuper de la distribution dans certaines collectivités de Nouvelle-Écosse.

**M. Blair:** Nous demandons la distribution à tout le réseau, y compris la côte jusqu'à Canso. Bien entendu, nous admettons que l'Office national de l'énergie ou les autorités provinciales peuvent décider qu'une partie du réseau que nous sollicitons serait mieux desservi par la compagnie d'utilité locale. Si tel était le cas, ou si nous étions persuadés que nous devions faire ce travail, nous ne refuserions pas de mettre exactement ce que nous avons indiqué dans notre demande, mais cette dernière est complète et couvrira certainement ce service.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, ma dernière question dans ce domaine est de savoir si un tel gazoduc sera capable de transporter le gaz dans chaque direction?

**M. Blair:** Oui. Sénateur, il sera conçu pour le faire. En particulier, il tiendra compte, dans la mesure où nous pouvons actuellement le faire, de la possibilité qu'il y aura du gaz naturel au large, y compris le gaz de l'île de Sable qui se trouve sous la juridiction de la Nouvelle-Écosse et qui sera fourni au réseau.

**Le sénateur Hicks:** Je vous remercie infiniment, monsieur Blair. Cela m'intéresse beaucoup et je pense qu'il en est de même pour certains autres membres de ce Comité qui sont des Maritimes.

Pour en revenir à votre remarque au sujet des sièges sociaux, est-il vraiment aussi important que vous l'avez dit qu'ils soient situés dans un endroit donné. Voudriez-vous formuler des observations sur les répercussions entraînées par la dispersion des sièges sociaux à travers le pays et sur la façon dont cela pourrait améliorer des collectivités données, en entraînant toutefois une balkanisation de tout l'effort industriel au Canada, ce qui pourrait ne pas être au mieux des intérêts du pays dans son ensemble?

**M. Blair:** Je serais très heureux de le faire. Il s'agit là d'une question importante. Je pense que l'emplacement des sièges sociaux est une question vraiment importante, qui mérite le même genre d'attention que le Comité accorde aux affaires régionales. Lorsque vous avez, dans une collectivité, des groupes de gestion qui sont connus pour prendre les décisions définitives d'investissement dans leur région, et sont considérés par la collectivité comme représentant l'apogée de la carrière pour les professionnels ou autres gestionnaires qui désirent travailler dans cette industrie, qui ont la capacité de choisir des experts conseils, des entrepreneurs et des employés du service tertiaire pour traiter directement avec les universités au niveau des cadres, je pense que cela représente une très grande différence pour la totalité de la qualité de la vie dans la collectivité ou la région. Si on prend la chose à l'inverse, lorsque toutes ces décisions et ces cadres se trouvent ailleurs, je pense que vous avez une atmosphère tout à fait différente et qui est moins séduisante pour l'ensemble de la collectivité, par suite de l'absence de ce type de décision. Vous pouvez suivre la filière qui vous plaît. A titre d'exemple, je pense que la filière d'une carrière est importante. Je pense que le fait de se rendre compte qu'une personne peut aspirer à atteindre le sommet de



## [Text]

important element; or one can pick up the dealings with, say, social organizations, with university organizations, which tend to be on a very much smaller scale when it is a branch office representative than when the real head office is there. I think we can follow any of those example very well.

To your other question, whether this might be carried to an extent in which there was such a diversity that it will produce a balkanization or some inefficiency, I do not think we need to worry. I agree with you, in theory, that hypothetically that can happen, but it seems to me that we are still so much tilted the other way that it is not too much of a practical problem to be concerned about. In 1974, when the provincial government in Alberta began to be interested in establishing a petrochemical industry within the province, realizing as they did then that in petrochemicals they had probably the only major processing or manufacturing industry that could be given a healthy start in the province, and looked around for a company or two with some local content and management to participate and to help carry the Alberta flag in that, it was literally true, I think, that ours was the only one in sight as recently as 1974.

If at that stage there had been none at all within the province, but the entire industry within Alberta had been funded from elsewhere, I do not think it would have had the type of drive that it has had in Alberta. I am not meaning to be selfish in the example, but it is one that is close at hand to me. With the apparent economic power of Alberta, of which much has been said in these years, there are so few companies involved there, I think, that in Canada our need for achievement is still distinctly towards getting a greater distribution of head offices than worrying about going too far in that direction.

**Senator Hicks:** It is quite clear that you feel that Canada's so-called branch plant economy has not been healthy for the country, and I take it I can conclude that you would say that that would apply not only to branch plants in relation to New York or the United States but also in relation to Toronto and Montreal insofar as we in the east and you in the west are concerned?

**Mr. Blair:** I do, in general. One has to be very careful about this. We operate, from our Alberta company, branch plants in a number of other places and in other countries, and we can hardly condemn the system, but I would say that when the system puts all the head offices in one or two locations and brings about really a branch plant business economy in wide portions of the country, then we are in trouble, and in the western provinces and the prairie provinces, as a whole, during the thirties and forties that was virtually what the situation was. There was farming, the professions, and government, and business basically meant the local or branch plant type of business, which I think is one of the reasons we have something of a shortage of strong business management within

## [Traduction]

sa carrière dans son industrie sans que ce choix ne l'amène inévitablement à New York, ou pour la question qui nous occupe, à Toronto, constitue un élément important. On peut encore se mettre en rapport avec les organismes sociaux et les institutions universitaires qui ont tendance à être beaucoup moins importants lorsqu'il s'agit d'une filiale que quand le véritable siège social se trouve là. Je pense que nous pouvons très bien suivre n'importe lequel de ces exemples.

Pour ce qui est de votre autre question, à savoir si cela peut être effectué dans la mesure où il y a une telle diversité qu'il en résultera une balkanisation ou un certain manque d'efficacité, je ne pense pas que nous ayons besoin de nous inquiéter. Je suis d'accord avec vous qu'en théorie cela peut hypothétiquement se produire, mais il me semble que nous sommes encore tellement orientés de l'autre côté qu'il ne s'agit pas tellement d'un problème pratique dont on doit se préoccuper. En 1974, le gouvernement provincial de l'Alberta a commencé à s'intéresser à la création d'une industrie pétrochimique dans la province. Il s'est parfaitement rendu compte que les produits pétrochimiques qu'il possédait constituaient probablement la seule industrie importante de traitement ou de fabrication susceptible de bien démarrer dans la province et il a cherché une société ou deux installées dans la province et ayant une administration locale pour participer et aider à porter le pavillon de l'Alberta dans ce domaine. C'était littéralement vrai et je pense que le nôtre était le seul en vue jusqu'en 1974.

Si, à ce stade, il n'y avait eu personne dans la province et si la totalité de l'industrie de l'Alberta avait été financée ailleurs, je ne pense pas qu'il y aurait eu le type d'énergie qui c'est manifesté en Alberta. Loin de moi l'intention de faire preuve d'égoïsme par cet exemple, mais je l'ai sous la main. Avec la puissance économique apparente de l'Alberta, dont on a beaucoup parlé ces dernières années, il y a tellement peu de compagnies impliquées dans cette province que je pense qu'au Canada, nous devons toujours nous efforcer d'obtenir une plus grande répartition des sièges sociaux plutôt que nous inquiéter d'aller trop loin dans ce sens.

**Le sénateur Hicks:** Il est très clair que vous pensez que la prétendue économie de filiales n'a pas été saine pour le pays et je peux en conclure, je crois, que, selon vous, cela s'applique non seulement aux filiales par rapport à New York ou aux États-Unis, mais également par rapport à Toronto et Montréal, dans la mesure où nous, dans l'Est, et vous, dans l'Ouest, sommes concernés?

**M. Blair:** Oui, en général. On doit se montrer très prudent dans ce domaine. Nous exploitons, à partir de notre compagnie de l'Alberta des filiales dans un certain nombre d'autres endroits et d'autres pays, et ce n'est pas à nous de condamner le système. Je dirais toutefois que, lorsque le système installe les sièges sociaux en un ou deux endroits, en instaurant vraiment une économie commerciale de filiale dans de grandes parties du pays, nous avons alors des ennuis. Pendant les années 30 et 40, telle était pratiquement la situation dans les provinces de l'Ouest et des Prairies. Il y avait l'agriculture, les professions et le gouvernement et le monde des affaires signifiait en somme des affaires locales ou du type filiales, ce qui à mon avis, est une des raisons de la pénurie d'une gestion



[Text]

Canada. The Alberta people tended to go into the professions, the government or the universities, because that is where they would make the decisions, rather than going into business where they would be basically working on somebody else's decisions from a remote base.

**Senator Hicks:** That is very interesting. Do you think, to take a slightly different tack, that regional development can be assisted by private corporations and so on, or has this to be almost entirely a government venture? Your company, for example, encounters a great deal of government involvement, ranging from regulatory interventions to tax incentives, subsidies, complex royalty schemes, and so on. Would it be possible for you to function without the government interfering with you or involving itself in this way, and would that be better or worse?

**Mr. Blair:** I believe that the answer is, yes, that kind of initiative can occur from within the private sector, and although the factors that you speak of certainly exist and have had effect on our operations, I do not recognize any of them as having been vital to our going into the kind of company that we have. I think that there is considerable room for initiative from within the industry to build a company with a regional base.

**Senator Hicks:** And it is not unreasonable to expect that the larger corporations might assume some responsibility in this area?

**The Chairman:** You are thinking specifically of regional development?

**Senator Hicks:** For example, we are talking about regional development, and I know that your company has spent substantial sums of money—I think upwards of three-quarters of a million dollars last year—in furthering charitable and cultural objects and so on, and this is obviously because you must feel that you have some responsibility for the communities that you serve. Could that be extended to saying that you feel some responsibility towards communities and regions of the country that need development, or must government do that alone? Is it unfair to expect private industry to involve itself in that way? I realize I am being a little vague.

**Mr. Blair:** No, you are not. The answer is yes, I think it is proper to expect it to the extent and in the way you have described, and it is not unfair to expect it to come, in some part, from private industry. I think, to be practical, though, we should recognize that we all tend to be creatures of our home base, and when you speak of donations and that kind of activity, ours tend to be tilted towards cultural or social activities in the west, and particularly in Alberta, because of our nature as people headquartered there. While we tend to try to expand a little in our company into other areas, I think that what we can do best is to encourage the development of new companies in other areas which will have the same kind of ability themselves. When you speak of the Maritime pipeline

[Traduction]

commerciale énergique au Canada. Les habitants de l'Alberta avaient tendance à s'orienter vers les professions, le gouvernement ou les universités, parce que c'est là qu'ils prenaient les décisions, plutôt que de se lancer dans les affaires où ils auraient fondamentalement travaillé en se conformant aux décisions de quelqu'un d'autre se trouvant dans un lieu éloigné.

**Le sénateur Hicks:** Très intéressant. Pour orienter la discussion dans une voie légèrement différente, pensez-vous que le développement régional peut être aidé par les sociétés privées, etc., ou que cela doit-être presque entièrement incomber au gouvernement? Votre compagnie, par exemple, doit faire face à une participation importante du gouvernement, telle que les interventions réglementaires, les encouragements fiscaux, les subventions, les programmes complexes de redevances, etc. Vous serait-il possible de fonctionner, sans que le gouvernement intervienne ou soit ainsi impliqué, et serait-ce mieux ou pire?

**M. Blair:** Je crois que la réponse est oui, ce genre d'initiative peut provenir du secteur privé et, bien que les facteurs dont vous parlez existent certainement et aient un effet sur nos opérations, je ne vois pas que ces éléments soient vitaux pour une compagnie comme la nôtre. Il y a, je pense au sein de l'industrie, une place considérable pour l'initiative en vue de constituer une compagnie, régionale.

**Le sénateur Hicks:** Et il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce que les sociétés les plus importantes assument une certaine responsabilité dans ce domaine?

**Le président:** Vous pensez plus particulièrement au développement régional?

**Le sénateur Hicks:** Par exemple, nous parlons actuellement du développement régional et je sais que votre société a dépensé des sommes importantes—je crois, plus de trois quarts de millions de dollars, l'année dernière—pour promouvoir l'action d'organismes charitables et culturels, etc. Sans doute parce que vous vous reconnaissez une certaine responsabilité à l'égard des collectivités que vous desservez. Peut-on en outre dire que vous estimez avoir une certaine responsabilité à l'égard des collectivités et des régions du pays dont le développement est lent, ou si seul le gouvernement doit assumer cette charge? Est-ce injuste de s'attendre à ce que l'industrie privée fasse de même? Je me rends compte que mes questions sont un peu vagues.

**M. Blair:** Non, elles ne le sont pas. Et à mon avis, il est correct de s'attendre à une telle participation de l'ampleur et de la façon dont vous l'avez décrite, et il n'est pas injuste de prévoir que dans une certaine mesure, l'industrie privée fera aussi sa part. Selon moi, pour être pratiques toutefois, nous devons reconnaître que nous avons tous tendance à préférer notre petit coin de pays et lorsqu'il est question de dons et d'activités de ce genre, notre société est plus portée à se préoccuper d'activités culturelles et sociales dans l'Ouest, en particulier en Alberta, étant donné notre poste au siège social situé dans cette province. Même si nous tentons d'étendre nos opérations à d'autres régions, je crois que la mesure la plus efficace que nous puissions prendre serait de susciter l'éclosion



[Text]

system, it was always our dream that what would be created there would be a new autonomous pipeline company, which would probably be the largest company in assets in the private sector located east of Montreal, which would be, in the majority, owned and controlled by people living east of Montreal, and who could build their own headquarters. We thought we could help nurse that into existence and keep a small participation, but that is the kind of distribution that would be best.

**Senator Hicks:** And this is the way that the private company can perhaps best assist in regional development; it is pretty direct?

**Mr. Blair:** In our view, yes.

**Senator Hicks:** I have two more questions, Mr. Chairman, that I would like to put, relating to energy investment and capital.

**The Chairman:** Go ahead.

**Senator Hicks:** You made the statement that you did not think that the capital pool available to you was finite, and that there was not a danger that in the raising of capital to develop our energy resources we would crowd out other industrial development.

**Mr. Blair:** That is correct.

**Senator Hicks:** Are you referring to capital in Canada, or are you counting on so-called offshore capital for a large proportion of that?

**Mr. Blair:** My answer would have applied to whichever was assumed between those two cases, because I do not believe that the actual importing of capital is particularly important for Canadian development. I believe that we can generate approximately as much capital as we need within Canada, and that whether we may, in practice, draw 10 per cent or 5 or 15 per cent of our capital needs from outside sources or not is not really a critical question to the future development of the country. I recognize that I say that in the face of, or in the teeth of, others who say that Canada will be greatly dependent upon the availability of large amounts of new foreign capital coming into investment in our private and public projects. I do not believe, on the basis of the work of our own people, that that is correct.

**Senator Hicks:** Some people in my province would say that capital from New York is no more potentially harmful than capital from Toronto, for that matter. In fact, some people would even go further and say that if the situation gets bad enough the whole country might help us control the capital from New York, but nobody is going to help us against the Bay Street lenders. Finally, then, is it not true that in your Alaska gas pipeline project you are allowed returns on equity substantially above the returns that are usually available on equity capital, and is not this likely to draw capital from some other projects?

[Traduction]

de nouvelles sociétés dans d'autres régions offrant le même potentiel. Lorsque vous parlez du pipe-line des Maritimes, nous avons toujours rêvé pour cette région de la création d'une nouvelle société autonome, possédant probablement l'actif le plus important dans le secteur privé à l'est de Montréal et qui, en majorité, appartiendrait aux gens de cette région et serait contrôlée par ces derniers; en outre, cette société pourrait construire son propre siège social. Nous croyons pouvoir offrir une certaine aide pour en arriver là tout en nous réservant une petite participation, mais c'est ce qui semble le plus avantageux.

**Le sénateur Hicks:** Et c'est peut-être ainsi qu'une société privée peut le mieux contribuer à l'expansion régionale; c'est assez direct?

**M. Blair:** A notre avis, oui.

**Le sénateur Hicks:** J'ai deux autres questions à poser, monsieur le président, en ce qui concerne les investissements et le capital.

**Le président:** Allez-y.

**Le sénateur Hicks:** Vous avez déclaré ne pas croire que le groupement des capitaux dont vous pouvez disposer soit limité et que la mobilisation des capitaux affectés à l'exploitation de nos ressources énergétiques ne présentait pas le danger d'étouffer d'autres projets d'expansion industrielle.

**M. Blair:** C'est exact.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce que vous parlez des capitaux au Canada ou si vous comptez sur ce que l'on vient d'appeler les capitaux étrangers pour une grande partie de ces projets?

**M. Blair:** Ma réponse pourrait, s'appliquer à l'une ou l'autre de ces deux suppositions, parce que je ne crois pas que l'importation effective de capitaux soit particulièrement importante pour le développement du Canada. Je crois plutôt que nous pouvons obtenir à peu près autant de capitaux que nous en avons besoin au Canada même et qu'en pratique, le fait de puiser ou non 5, 10 ou 15 p. 100 de ces capitaux à des sources extérieures ne constitue pas vraiment un élément critique de l'avenir du pays. Je reconnais faire ici de telles déclarations devant d'autres personnes qui soutiennent que le Canada sera hautement tributaire de la disponibilité de nouveaux capitaux étrangers d'importante valeur qui seront investis dans des projets des secteurs privé et public. Sur la foi du rendement de nos employés, je ne crois pas que cela soit exact.

**Le sénateur Hicks:** A cet égard, certains soutiennent dans ma province que les capitaux de New York sont possiblement plus nuisibles que les capitaux de Toronto. En fait, certains prétendent même que si les choses s'enveniment davantage, tout le pays pourrait peut-être nous aider à contrôler les capitaux de New York, mais personne ne va nous aider à nous défendre contre les financiers de Bay Street. Enfin, il est alors faux de dire que la réalisation de votre projet de gazoduc de l'Alaska vous procure des rendements substantiellement supérieurs aux rendements qui sont habituellement accordés sur le capital-actions et ce faisant, n'êtes-vous pas susceptibles de retirer à certains autres projets les capitaux dont ils ont besoin.



[Text]

**Mr. Blair:** It is true that the published schedule of returns available to equity, which has been issued by the National Energy Board, shows such a return to be higher, to a degree, than the corresponding returns paid to utility types of operations in developed parts of Canada. The extent of the difference is not huge. If I remember correctly, the return on the northern portions of the pipeline from Alaska will be about 10 per cent greater than the usual utility return in the developed areas of Canada, but that allowance for higher return is because of a calculated higher risk and difficulty of installing the pipeline system overall, and I do not believe that it should be seen as drawing capital away from other Canadian purposes. I think we will raise the equity in Canada or furnish the equity in Canada, and I believe we can do that without tampering with the availability of equity capital for other projects in Canada.

**Senator Hicks:** That is very reassuring, and I certainly hope you are right. Finally, and this is my last question Mr. Chairman, the technical director of the Canadian Petroleum Association was quoted in the *Globe and Mail* in July as saying that one \$7 billion project like the proposed Al sands plant would generate \$23.8 billion in economic activity. Of that Alberta would get \$10.5 billion, Ontario \$6.2 billion, Quebec \$2.9 and the other provinces the rest, amounting to \$4.2. How can one possibly be so precise in quantifying, to use a not very eloquent term, the spill-over effects of an investment like that?

**Mr. Blair:** I do not believe anyone can be precise in quantifying figures of that sort with the assurance that the figures quoted will be correct. That will depend sometimes on in how many figures these are carried out. However, it is possible, I know, to make the calculation as a rough estimate of what those effects will be. We had nothing to do with his calculation or his testimony, but we recognize the approximate division of distribution of economic effects as being of an order similar to that of which the witness had spoken. In our own projects we have calculated at various times that carrying through the production of goods and services to the province of their origin, usually about 40 per cent of our procurement ends up in Ontario, about 15 per cent in Quebec, and usually about 10 per cent in Manitoba and so on, no matter where the actual investment is sited.

**Senator Hicks:** What is the basis, then, for multiplying the \$7 billion project into generating between three and four times as much in economic activity?

**Mr. Blair:** I could not go farther in justifying his calculations, with which, as I said, we had nothing to do. I suppose he's working on the multiplier type of effect which economists apply to show how each dollar spent has actually been spent two or three times before, as it moves back through the economy, but I am not at all prepared to, or know that I even want to try to, justify that man's calculations because I had nothing to do with them.

[Traduction]

**M. Blair:** Il est vrai que les tableaux de rendements disponibles sur l'actif publiés par l'Office national de l'énergie font état d'un rendement plus élevé, dans une certaine mesure, que les rendements correspondants versés pour d'autres projets de services publics dans les régions développées du Canada. La différence n'est pas énorme. Si je me souviens bien, les rendements sur la construction du tronçon nord du pipe-line de l'Alaska seront d'environ 10 p. 100 supérieurs aux rendements habituels versés sur la réalisation de projets de services publics dans les régions développées du Canada, mais il en est ainsi parce que l'on a établi un risque et des difficultés plus grands pour installer le pipe-line; et je ne crois pas que cette décision vienne arracher à d'autres projets au Canada les capitaux nécessaires à leur réalisation. Je crois que nous allons réussir à mobiliser ou à fournir l'actif au Canada et j'estime que nous pouvons y arriver sans altérer la disponibilité de capital-actions pour d'autres projets au Canada.

**Le sénateur Hicks:** C'est très rassurant, et j'espère bien sincèrement que vous avez raison. Enfin, c'est ma dernière question, monsieur le président, selon les propos du directeur technique de la Canadian Petroleum Association rapportés dans le *Globe and Mail* en juillet, un projet d'une valeur de \$7 milliards de dollars comme le projet Al sands susciterait des retombées économiques de \$23.8 milliards. De ce chiffre, l'Alberta en retirerait \$10.5 milliards; l'Ontario, \$6.2 milliards; le Québec, \$2.9 milliards et les autres provinces, le reste, soit \$4.2 milliards. Comment peut-on être aussi précis pour quantifier, si l'on utilise un terme qui n'est pas très éloquent, les répercussions d'un investissement de ce genre?

**M. Blair:** Je ne crois pas que personne ne puisse donner de tels chiffres aussi précis et être sûr qu'ils sont exacts. Cela dépend parfois de leur valeur. Toutefois, je sais qu'il est possible de faire des calculs approximatifs des répercussions d'un projet. Nous n'avons rien à voir avec les calculs de ce monsieur ni avec son témoignage, mais nous reconnaissons que la répartition approximative des effets économiques ressemble à celle dont le témoin a parlé. Pour nos propres projets, nous avons calculé à l'occasion les retombées de la production de biens et de services dans la province d'origine; nous effectuons habituellement 40 p. 100 de nos achats en Ontario, environ 15 p. 100 au Québec et habituellement environ 10 p. 100 au Manitoba et ainsi de suite, peu importe la région où s'opère l'investissement initial.

**Le sénateur Hicks:** Mais alors, sur quoi se fonde-t-on pour multiplier les retombées du projet de \$7 milliards et les répartir trois ou quatre fois dans l'économie?

**M. Blair:** Je ne suis pas en mesure de justifier davantage ces calculs avec lesquels, je le répète, nous n'avons rien à voir. Je suppose que le directeur technique de la CPA utilise l'effet multiplicateur que les économistes appliquent pour démontrer de quelle façon chaque dollar dépensé est en réalité dépensé deux ou trois fois avant, au moment où il retourne dans l'économie, mais je ne suis absolument pas préparé pour justifier les calculs de cet homme parce que je n'ai rien à y voir et que je ne veux pas non plus le faire.



[Text]

**Senator Hicks:** Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Mr. Blair.

**Senator Godfrey:** I was out in Vancouver about a month ago and I was at a meeting with a group of professional engineers in the province, and they seemed to fear that there was going to be a great shortage of engineers for energy projects in the future. They pointed out, for example, that only half of the engineers that are needed in British Columbia have actually been trained there; they have been brought in. I just wondered what the situation was in that respect, not on capital measured in money, but on capital in brains, talents, that are required for all of these projects, in your opinion, for the future in Alberta, in particular, but in the country as a whole?

**Mr. Blair:** As to the direct factual answer, Senator Godfrey, we believe that there will be a shortage of engineers and of highly qualified technical people for our projects, but, as always, we will get through the shortage by making better use of the people we have, and encouraging people to come from elsewhere in Canada to the west, when that is the particular route that is needed for the project. Some of the projects, of course, will be elsewhere in Canada in themselves, and we have to face now a decade in which we will be living with shortages of supply of people, but not to the point that we would change our plans. There are shifts occurring all of the time; there are more responsibilities being given to younger people. We have the very important emergence of far more women into managerial and top technical jobs than we knew some years ago, which adds, of course, to the tremendous pool of brain-power availability, and I believe that we will get along, but it will be tough. I said that is the factual part of it. You raised another rather interesting regional point there about the way that some provinces are really importing brains developed in other provinces.

**Senator Godfrey:** I was just wondering what the proportion was in Alberta, as compared to British Columbia.

**Mr. Blair:** In Alberta there would be some importing of engineers, but I could not tell you what the proportion would be. I can find that out and have that sent to you, but I just do not have that at hand just now.

**The Chairman:** Apropos of that, Mr. Blair, you were saying you did not see any capital shortages, and you made a very good and a very interesting case. The question, though, then arises of labour shortages. With your projects in Alberta, you might well be able to pull skilled labour away, because the returns on energy projects are perhaps higher than the returns that could be expected in other parts of the economy, and yet other parts of the economy have to be developed. My question is in two parts: first, do you see labour shortages arising in other parts of the country as a result of the energy investment that has to be made; and, secondly, have you any thoughts about how that shortage, especially of skilled people, might well be solved?

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Merci, monsieur le président, et merci monsieur Blair.

**Le sénateur Godfrey:** J'étais à Vancouver il y a environ un mois et j'ai assisté à une réunion d'un groupe d'ingénieurs professionnels de la province qui semblaient craindre une grave pénurie d'ingénieurs pour les projets énergétiques de l'avenir. Par exemple, ces derniers ont fait remarquer que seulement la moitié des ingénieurs dont a besoin la Colombie-Britannique sont en réalité formés dans cette province; ils sont recrutés à l'extérieur. Je me demande simplement ce qui en est à cet égard, non pour ce qui est du potentiel monnayé, mais plutôt en ce qui a trait à la main-d'œuvre nécessaire pour exécuter tous ces projets, à votre opinion, pour l'avenir de l'Alberta en particulier, mais aussi dans l'ensemble du pays?

**M. Blair:** Pour vous donner directement une information factuelle, sénateur Godfrey, nous croyons devoir subir une pénurie d'ingénieurs et de techniciens hautement qualifiés pour la réalisation de nos projets, mais comme toujours, nous nous en sortirons en utilisant mieux les compétences de notre main-d'œuvre actuelle et en encourageant les habitants d'autres régions du Canada à venir travailler dans l'Ouest, puisque c'est ici que nous en avons besoin. Certains des projets, bien sûr, seront réalisés ailleurs au Canada, et nous entrons aujourd'hui dans une décennie au cours de laquelle nous devrons faire face à une pénurie de main-d'œuvre, mais pas suffisamment alarmante pour nous faire changer nos projets. Il y a des mutations qui s'effectuent constamment et l'on accorde plus de responsabilités aux jeunes employés. Par exemple, il est extrêmement urgent que plus de femmes occupent des postes de gestion et des postes hautement techniques qu'il y a quelques années, ce qui vient bien sûr ajouter un élément important à l'énorme disponibilité de main-d'œuvre; je crois que nous allons nous en tirer, mais ce ne sera pas facile. J'ai dit que c'était là la partie factuelle de l'information. Vous avez soulevé une autre question d'intérêt régional plutôt intéressante sur la façon dont certaines provinces vont chercher en réalité de la main-d'œuvre formée dans d'autres provinces.

**Le sénateur Godfrey:** Je me demandais seulement quelle était la proportion de cette main-d'œuvre en Alberta comparativement à celle de la Colombie-Britannique.

**M. Blair:** En Alberta, on devra aller chercher ailleurs des ingénieurs, mais je ne peux vous dire dans quelle proportion. Je peux le trouver et vous faire parvenir les renseignements, mais je ne les ai tout simplement pas en main aujourd'hui.

**Le président:** A ce propos, monsieur Blair, vous disiez tout à l'heure que vous n'aviez pas constaté de pénurie de capitaux; vous avez soulevé là une question très intéressante. Toutefois, le problème découle alors d'une pénurie de main-d'œuvre. La réalisation de vos projets en Alberta va peut-être attirer toute la main-d'œuvre spécialisée parce que les rendements sur les projets énergétiques sont peut-être plus élevés que les rendements que l'on peut offrir dans d'autres secteurs de l'économie qui eux aussi, pourtant, doivent connaître une certaine expansion. Ma question comporte deux volets: d'abord, croyez-vous que nous connaîtrons des pénuries de main-d'œuvre dans d'autres régions du pays en raison des investissements énergétiques qui doivent être effectués; et, deuxièmement, avez-vous



[Text]

**Mr. Blair:** I think that first I should emphasize that at the moment we really do not know, because we are not in the boom that has been anticipated. The situation that I referred to in my introduction—of our being in a time phase in which there is so much contesting between governments on important matters of jurisdiction, authority and pricing—makes us look realistically at the next year or two as being at a somewhat slower pace than the last years have been, and the last years have not in themselves been critical in terms of major boom times; they have been fairly even years in respect of the pace of activity in the kind of work that we do. Therefore, what I am saying is that a part of my answer has to be theoretical.

The next point I would like to make is that we still have a tremendous amount to do, in a place like Alberta, in properly employing the people who are available there. While there is an image of past industrial activity and high wages for some kinds of people in some kinds of projects, there are still very large parts of Alberta, Saskatchewan and the northern parts of British Columbia in which there are relatively high unemployment and relatively low wage rates, as many of your members know. Alberta north of Edmonton is still a relatively disadvantaged part of Canada in terms of average per capita income. We have a topic in which our company is very interested, the unemployment rates on many Indian reserves running up to 70, 80 and 90 per cent in projects that we are building, and there is still a considerable amount to be done by industry in achieving a more efficient allocation of construction and operating employment to those parts of society. We have had unusual results in respect of hiring Indian people in that way in our own companies.

**Senator Benidickson:** I am sorry, but I did not catch that.

**Mr. Blair:** I said that we have had some unusually good results in respect of engaging Indian people in our own companies in that fashion, and we believe that is part of the future too for the whole industry. We have distinctly the lowest turnover rates for our employees among Indian people, compared to any other discernible people within our staff, but still, as all these projects proceed, it may be true that there will be a drawing of people from other parts of Canada. But, senator, I really think our problem is very much more going to be a problem of maintaining employment, and maintaining pace of activity, than worrying about having to heat up the economy. At the end of 1980 my fears are more that we are going into a slump, than into a heated-up economic situation.

**The Chairman:** Thank you. Are there any other questions?

[Traduction]

une idée quelconque sur la façon dont cette pénurie, surtout la pénurie de main-d'œuvre spécialisée, pourra être résolue?

**M. Blair:** D'abord, je crois devoir insister sur le fait qu'actuellement, nous n'en savons rien parce que nous ne connaissons pas encore cette période de prospérité qui a été prévue. La situation à laquelle j'ai fait allusion dans mon introduction, c'est-à-dire que nous vivons à une époque où il y a tellement de contestation entre les gouvernements sur d'importantes questions de compétence, d'autorité et de fixation des prix, nous amène à envisager de façon réaliste les quelques prochaines années comme étant plus lentes que les dernières années l'ont été, et ces dernières en soi n'ont pas été des plus prospères; elles ont été relativement calmes si on en juge par le rythme des activités dans le genre de travail que nous faisons. Par conséquent, je dois dire qu'une partie de ma réponse devra être théorique.

L'autre point que j'aimerais soulever, c'est que nous avons toujours beaucoup à faire, dans une région comme l'Alberta, pour procurer un emploi convenable aux gens qui sont encore disponibles chez nous. Même si l'on semble croire à une période révolue d'activités industrielles et de salaires élevés pour certains employés affectés à un tel genre de projet, de grandes régions de l'Alberta, de la Saskatchewan et des régions du nord de la Colombie-Britannique connaissent toujours un taux relativement élevé de chômage et offrent des salaires relativement bas, comme bon nombre d'entre vous le savent. L'Alberta, au nord d'Edmonton, est toujours une région relativement désavantagée du Canada en ce qui concerne le revenu moyen par habitant. Une question à laquelle notre société s'intéresse, c'est le taux de chômage dans de nombreuses réserves indiennes qui atteint jusqu'à 70, 80 et 90 p. 100 même pour les projets que nous réalisons, et l'industrie a encore beaucoup à accomplir pour en arriver à une répartition plus efficace de l'emploi dans le bâtiment et l'exploitation de nos opérations dans ces régions. Les programmes de recrutement des Indiens appliqués par nos sociétés ont connu des résultats assez inhabituels.

**Le sénateur Benidickson:** Je m'excuse, mais je n'ai pas compris.

**M. Blair:** J'ai dit qu'en ce qui concerne le recrutement des Indiens dans nos propres sociétés, nous avons connu des résultats assez inhabituels et nous croyons que c'est là un élément de l'avenir pour l'ensemble de l'industrie. Parmi nos employés, c'est chez les Indiens que le taux de roulement est le moins élevé comparativement à d'autres groupes au sein de notre personnel, mais pourtant, au fur et à mesure que tous ces projets se réalisent, il est peut-être vrai de dire que nous allons chercher une certaine main-d'œuvre dans d'autres régions du Canada. Mais, monsieur le sénateur, je crois vraiment que notre problème consistera davantage à maintenir les emplois et le rythme des activités plutôt que de nous préoccuper de stimuler l'économie. A la fin de 1980, je crains beaucoup plus que nous nous engagions dans une récession que nous connaissions une surchauffe de l'économie.

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres questions?



[Text]

**Senator Balfour:** I would like to ask a supplementary question with respect to the employment of native people, which, of course, coming from Saskatchewan, I am concerned about in that portion of Canada. I wonder, Mr. Blair, if you could identify more precisely the elements of your employment program which seem to have worked with respect to these people because, as you and I know, other industrial employers have not been able to make the statement you have just made with respect to success in utilizing some of these people.

**The Chairman:** You are talking specifically of Indians?

**Senator Balfour:** Yes.

**Mr. Blair:** We have been working on this for quite a while now, for about ten years. Our interest began really in the north, more in the Territories than in the provinces, and our interest there came from the realization that the permanent community in much of Canada probably always will be basically an Indian population; that while there may be a lot of whites or non-Indian personnel on the scene in the north, for much of the time they are in rather transient types of appointments. I remember that Mr. Justice Berger made the point during his hearings that the typical person that he dealt with in the whole Mackenzie Valley, whether in industry or business, changed incumbency or appointment some three times within the two years of the justice's tenure as commissioner, so that is part of what we have. The Mackenzie Valley may be half white on a head count at any particular moment, but in terms of long-term resident population it is probably, and forever will be, basically an Indian community.

As we began to see that, we began to realize that if we could begin to draw on that pool we would have a far more efficient staffing plan than by planning always on importing and staffing with people from outside. That thinking then shifted down into Alberta, where we found that the people in the Metis colonies and the people in the Indian communities, if we could get them working with us well, were, if anything, a more efficient type of person for us to have engaged in the more remote places than anyone else. Then we began addressing the problem of why that had not worked, and we came to the conclusion that it was just a matter of custom, that it was very difficult for those people to enter and stay in an employment in which they were absolutely exceptional. The situation of which I have been reminded lately is the one through which women were going sometime ago, where you would find one woman in a room containing a hundred men, which is a situation they do not particularly like. We may ask why, but then how would any of us like it if it were turned around: how much would we enjoy the evening and a dinner with ninety women?

To hark back to the Indians, what we found was that no matter how good the Indian person, how qualified or how good were the intentions both ways, to have one Indian person go into a group of fifty or twenty of a hundred eventually

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais poser une question supplémentaire sur le recrutement des autochtones dans cette région du Canada qui, bien sûr, me concerne puisque je viens de la Saskatchewan. Je me demande, monsieur Blair, si vous pourriez déterminer plus précisément les éléments de votre programme d'emploi des autochtones qui semble avoir été une réussite parce que vous le savez tout comme moi, d'autres employeurs industriels ne sont pas en mesure d'en dire autant sur le même sujet.

**Le président:** Vous parlez précisément des Indiens?

**Le sénateur Balfour:** Oui.

**M. Blair:** Nous avons adopté cette politique depuis un bon moment maintenant, peut-être environ dix ans. Nous avons commencé à nous intéresser à ces personnes en réalité dans le Nord, plus dans les Territoires que dans les provinces, et toujours davantage à mesure que nous nous sommes rendus compte que la population permanente dans la plupart des régions du Canada serait probablement toujours fondamentalement constituée d'Indiens; même s'il y a beaucoup de blancs et de travailleurs non indiens dans le Nord, la plupart du temps ils occupent des emplois plutôt transitoires. Je me rappelle que le juge Berger a soulevé la question lors de ses audiences, c'est-à-dire que le travailleur-type dans toute la vallée du Mackenzie, que ce soit dans l'industrie ou dans le monde des affaires, a changé de responsabilité ou de poste environ trois fois au cours du mandat de deux ans du juge Berger; c'est donc là un élément dont nous tenons compte. La vallée du Mackenzie est peut-être peuplée à moitié de blancs si l'on compte les habitants à un moment particulier, mais sa population résidente à long terme est probablement, et le sera pour toujours, fondamentalement constituée d'Indiens.

Au fur et à mesure que nous nous sommes rendus compte de la situation, nous avons constaté que si nous pouvions aller puiser dans cette réserve de main-d'œuvre, notre dotation serait beaucoup plus efficace que si nous planifions toujours en nous fondant sur l'importation et la dotation de personnes de l'extérieur. Cette méthode a alors été adoptée en Alberta; nous avons constaté que les habitants des colonies métisses et des collectivités indiennes, si nous pouvions réussir à les embaucher, constituaient, s'il en est, une main-d'œuvre beaucoup plus efficace que celle que nous aurions pu recruter dans des endroits plus lointains. Nous nous sommes alors demandé pourquoi nous n'avions pas réussi à embaucher ces gens et nous en sommes venus à la conclusion que ce n'était là qu'une question de coutumes, qu'il était très difficile pour eux d'accepter et de conserver un poste où ils étaient absolument l'exception. Je me suis rappelé dernièrement qu'il en était de même pour les femmes il y a quelque temps, où elles pouvaient se trouver seules parmi cent hommes, ce qu'elles n'appréciaient pas particulièrement. Nous pouvons nous demander pourquoi, mais alors comment nous sentirions-nous si c'était l'inverse: je me demande si nous aimerions passer la soirée et dîner avec 90 femmes?

Pour revenir à la question des Indiens, nous avons découvert, quelles que soient leurs compétences, quelles que soient les bonnes intentions de chacune des parties, que si l'on plaçait une personne indienne dans un groupe de cinquante ou vingt



[Text]

produces some strains. It is difficult to be comfortable, but once you get to about 10 per cent you have broken that up, the strains are away and people start to settle in and work. That was the breakthrough for us. We had to force it at the beginning, we had to force it past 5 per cent, but, having forced it and got it into place, we find now that it is working nicely; it is working so easily that the Indian people within our company have asked us to disband the apparatus that we set up to ensure that they were not placed at a disadvantage.

**Senator Balfour:** They gained selfconfidence in other words.

**Mr. Blair:** They gained a kind of social ease that they are not regarded as "peculiar." Then the next thing that happens is we find that our original concept is right, that in the field situation, to the extent that you can compare the performance of different kinds of people, they are to a degree more dependable and more reliable people than anyone else. It is their part of the country, it is the kind of work they want to do, and they want to do it.

**Senator Doody:** Is there a contradiction, or a conflict is, I guess, the right word, between the preferred employment program that you have outlined for these disadvantaged parts of Canada or disadvantaged groups in Canada, such as the Indians, and the labour mobility thrust of the government at the present time? I am thinking particularly now in terms of the controversy in Newfoundland, where the government has been trying to give preferred employment opportunities on energy projects down there to people who live in the area and who are a credit to Newfoundland, where the employment situation is not much better than that which you have just described in the north. I think that very generally in the province it is around 20 per cent. Obviously, the same general principles perhaps apply in that area as would apply in the areas that you have just described. Is it possible to pursue these principles, with which I agree, or are they in conflict now with government policy?

**Mr. Blair:** I think these procedures are rather in conflict with the policy of complete labour mobility. It is a matter of opinion, but as between them I would choose the principle of developing employment for the local people.

**Senator Doody:** Yes, I think I agree with you.

**Senator Hicks:** You Newfoundlanders must not carry that argument too far, because look how dependent you are on other parts of Canada for the employment of so many of your people.

**Senator Doody:** Given equal opportunity we could even find a job for you!

**Senator Godfrey:** Surely, won't enlightened and able chief executives like yourself in other countries realize that in Newfoundland, as well as anywhere else, there is a certain stability, an advantage, in hiring local people because they will not have the turnover in staff, and therefore it is not necessary to put these artificial constraints in place?

[Traduction]

ou de cent personnes, cela créait certaines tensions. Il est difficile pour eux d'être à l'aise, mais une fois que vous avez environ 10 p. 100 des travailleurs qui sont Indiens, fini les problèmes, les tensions s'estompent et les gens commencent à travailler. Ce sont les progrès que nous avons réalisés. Nous avons dû imposer cette exigence au début, nous avons dû adopter des mesures obligatoires pour dépasser les 5 p. 100, mais après avoir imposé et appliqué ce système, nous trouvons maintenant que les choses vont à merveille; le système est tellement efficace que les Indiens qui travaillent pour notre société nous ont demandé d'abolir cette règle qui les assurait de ne pas être désavantagés dans notre société.

**Le sénateur Balfour:** En d'autres termes, ils ont acquis une certaine confiance en eux.

**M. Blair:** Ils ont réussi à se sentir à l'aise et à ne plus croire qu'ils étaient considérés comme des personnes "particulières". Nous découvrons alors ensuite que notre idée initiale fonctionne bien et que, dans la mesure où on peut comparer le rendement de différentes personnes, les Indiens sont à un certain point plus fiables que n'importe qui d'autre. C'est là leur région du pays, c'est le genre de travail qu'ils veulent faire et ils sont prêts à le faire.

**Le sénateur Doody:** Y a-t-il contradiction ou conflit, je crois, qui est peut-être le terme le plus juste, entre les programmes d'emploi privilégié que vous nous avez décrits pour ces régions désavantagées du Canada ou les groupes défavorisés comme les Indiens et la mobilité des travailleurs dont le gouvernement fait les gorges chaudes actuellement? Je pense ici en particulier à la controverse qui prévaut à Terre-Neuve où le gouvernement essaie de donner la préférence aux emplois dans les projets énergétiques aux habitants de la région et qui sont importants pour la province, là où la situation de l'emploi n'est pas plus reluisante que celle que nous avons décrite dans le Nord. Je crois qu'en général, le taux de chômage dans cette province est d'environ 20 p. 100. De toute évidence, les mêmes principes généraux valent peut-être pour cette région comme pour celles que vous venez tout juste de décrire. Est-il possible d'appliquer ces principes, avec lesquels je suis d'accord, où entrent-ils en conflit avec la politique gouvernementale?

**M. Blair:** Je crois que ces principes sont plutôt contradictoires à la politique de mobilité globale de la main-d'œuvre. C'est là une question d'opinion, mais entre les deux, j'opterais pour la priorité d'emploi aux personnes de la province.

**Le sénateur Doody:** Oui, je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Hicks:** Vous, les habitants de Terre-Neuve ne devez pas pousser cet argument trop loin parce que vous voyez à quel point vous dépendez d'autres régions du Canada pour bon nombre de nos emplois.

**Le sénateur Doody:** S'il y avait égalité des chances, nous pourrions même vous en trouver un!

**Le sénateur Godfrey:** Certes, des directeurs généraux brillants et intelligents comme vous dans d'autres pays ne se rendront-ils pas compte qu'à Terre-Neuve, comme n'importe où ailleurs, il y a une certaine stabilité, un avantage que l'on peut retirer d'embaucher les habitants de la province parce qu'on ne sera pas aux prises avec ce roulement de personnel et



[Text]

**Senator Doody:** The training program is the difficult part.

**Senator Godfrey:** Yes, but you had the same problem.

**Senator Doody:** If you have enough lead time, it can be done.

**Senator Godfrey:** However, I would like to hear from the witness his comment on it.

**Mr. Blair:** You threw me off by calling me "enlightened" at the beginning.

**The Chairman:** Senator Doody thought you were talking about him.

**Senator Doody:** That is why I shut up!

**Mr. Blair:** I think all of us know the general demographic problems that this country is running into on an age distribution basis, and it is going to require more ingenuity all the time to maintain a large, active work force from the age mix that we are going to have in the future, and we are going to have to be more imaginative, or if the word is enlightened, more aggressive in new approaches to staffing. We are going to have to put some of our past prejudices aside much more quickly. I believe, Senator Godfrey, this is going to take the direction of a much more efficient use of local people, but I am not that familiar with the labour mobility point that has been in issue here. I recognize that this gets tied into the Constitution, where it is going to be illegal to develop a system of local preference for local people. I think that protective system can go much too far, but still the efficient thing is to develop the local personnel much more than we have been doing, and I think it comes right back to head offices: I think you tend to get that done where the head office is. It is far easier for somebody, at least with a Canadian head office, and preferably some regional inclusion in the head office, to understand this, than it is to persuade somebody at a more remote distance that it is a very real problem.

**Senator Thériault:** My question may sound as if it is coming from a doubting Tom, but I hope the witness will understand. Is it the same company that is involved in building the pipeline from New Brunswick to the eastern seaboard of the United States?

**Mr. Blair:** Yes.

**Senator Thériault:** I wonder, Mr. Chairman, when one considers, but does not know very much about, the controversial or contradictory figures that one hears of reserves of natural gas in western Canada, could one get a pipeline from Montreal to the Atlantic provinces, which I favour naturally, and if there is the abundance of natural gas which we sometimes hear there is in western Canada, is it not possible that, once that gas starts flowing east to the Atlantic provinces, and then on to the eastern seaboard of the United States, that indirectly

[Traduction]

que par conséquent il ne sera pas nécessaire d'imposer ces contraintes artificielles?

**Le sénateur Doody:** Le plus difficile, c'est de réaliser le programme de formation.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais vous avez eu le même problème.

**Le sénateur Doody:** Si le délai est suffisamment long, c'est réalisable.

**Le sénateur Godfrey:** Toutefois, j'aimerais entendre ce qu'en pense le témoin.

**M. Blair:** Vous m'avez desarçonné tout à l'heure en disant que j'étais «brillant».

**Le président:** Le sénateur Doody croyait que vous parliez de lui.

**Le sénateur Doody:** Voilà pourquoi je me suis tu.

**M. Blair:** Je crois que nous connaissons tous les problèmes démographiques généraux auxquels notre pays fait face en raison du vieillissement de la population et nous devons sans cesse faire preuve de plus d'ingéniosité pour maintenir une population active importante en puisant dans les catégories d'âges que nous connaissons à l'avenir; nous devons aussi faire preuve de beaucoup plus d'imagination ou si le terme est brillant, nous devons modifier nos méthodes de dotation. Nous allons devoir reléguer plus rapidement nos préjugés aux oubliettes. Je crois, sénateur Godfrey, que nous devons nous diriger vers une utilisation plus efficace des compétences des habitants des régions, mais je ne connais pas tellement cette question de la mobilité de la main-d'œuvre dont on vient de parler ici. Je sais qu'on veut l'inclure dans la Constitution et qu'à partir de ce moment-là, il sera illégal d'élaborer un système de préférence pour les emplois dans les provinces. Je crois que ce système de protection peut aller trop loin, mais ce qui est toujours plus efficace, c'est de former le personnel sur place beaucoup plus que ce qui s'est fait auparavant, en outre, je crois qu'il appartient aux sièges sociaux d'assurer cette formation. Je crois que ce programme doit être offert au siège social même. On peut comprendre beaucoup plus facilement si l'employé est au moins proche du siège social au Canada et, de préférence, s'il y travaille que s'il en est très éloigné.

**Le sénateur Thériault:** J'ai une question à poser et je vais peut-être avoir l'air d'un Saint-Thomas, mais j'espère que le témoin comprendra. Est-ce la même société qui construira le pipe-line du Nouveau-Brunswick jusqu'à la côte est des États-Unis?

**M. Blair:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Je me demande, monsieur le président, lorsqu'on songe, mais qu'on y connaît plus ou moins rien, aux chiffres controversés ou contradictoires que l'on donne sur les réserves de gaz naturel dans l'Ouest du Canada, si l'on peut construire un pipe-line de Montréal aux provinces de l'Est, ce avec quoi je suis d'accord, et s'il y a abondance du gaz naturel dont on nous parle parfois dans l'Ouest du Canada, s'il ne serait pas possible qu'une fois que le gaz commencera d'être acheminé vers les provinces de l'Atlantique, et ensuite vers la



[Text]

or directly it may have an effect in delaying for a long time the possible production of gas offshore in Nova Scotia?

**Mr. Blair:** I hesitate always to say something is not possible, because we can all become surprised, but I would not think it was likely or practical to suppose that the supplying of natural gas from Alberta to New Brunswick and Nova Scotia, and perhaps to New England, if some is surplus, would delay the development of offshore gas such as that at Sable Island. I would believe that all the evidence would be to the opposite effect, that if a pipeline system exists, and is in operation, and the markets are there for the natural gas through the initial operation from Alberta, that would all expedite and accelerate the development and production of natural gas from Nova Scotia, which would have the advantage of the markets being built up from the pipeline being in place, and which then, as soon as it was physically available, would begin to displace Alberta-produced gas in those markets. That is really my earnest answer to you. I said I do not believe there is anything in this development which would discourage the production of gas from Nova Scotia offshore.

**Senator Thériault:** If I may express my concern, I think I was reading about this application before the international body, or the American body that you have to go through to have the right to export natural gas to the United States. As you know, Mr. Chairman, we do not have many head offices of gas and oil companies in the Atlantic provinces. There is one local company, but to my knowledge it does not involve producing the raw material. That question was asked because it seems to me that it is very possible or likely that you would have the same companies involved. For instance, your own company—I do not know the figures you used—has thirty, forty or fifty years' reserves or potential reserves from your suppliers in Alberta that could supply eastern Canada, or the provinces east of Montreal where there is not a very large market. I understand that there is not enough of a market to make production offshore Nova Scotia a viable enterprise, but it is very hard for me to conceive, if you have all those reserves and you know where they are ready and waiting to be sold, why you would spend billions of dollars to find more off Nova Scotia, if they are here.

**Mr. Blair:** Yes, that line of thought is logical, but first of all, we are not the same companies. There are many of us, and we are operating in different places, so it is not a controlled situation; it is a competitive situation. Even if we were operating in both places, it would still be in our interests to develop the Nova Scotian gas, because we can then put it into the local market and create more surplus in Canada through the connection of the Nova Scotian gas, and have a better case to sell the Alberta gas to the western United States, because then the surplus is demonstrated. The Alberta gas is then no longer needed in eastern Canada and the Alberta producer will reason that he can get a better price by selling gas to Montana

[Traduction]

côte est des États-Unis, si indirectement ou directement cela peut avoir des conséquences sur la production possible de gaz au large des côtes de la Nouvelle-Écosse et retarder le projet pendant un certain temps.

**M. Blair:** J'hésite toujours à dire que quelque chose est impossible car on s'expose ainsi à une surprise, mais je ne crois pas qu'il y a lieu de supposer que l'approvisionnement du Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse et possiblement en cas de surplus, de la Nouvelle Angleterre en gaz naturel de l'Alberta, retarderait l'exploitation des réserves de gaz au large des côtes, comme par exemple à l'Île au Sable. À mon avis, les faits indiquent plutôt le contraire, à savoir que l'existence d'un système de pipe-line en exploitation et d'un marché pour le gaz naturel à partir du marché albertain, accélérerait la mise en valeur et la production du gaz naturel en Nouvelle-Écosse, qui bénéficierait d'un marché constitué grâce au pipe-line et qui, dès que ce pipe-line serait exploitable, remplacerait le gaz albertain par son propre gaz. Voilà ce que je pense. Je ne crois pas qu'il y ait dans ce projet quelque élément faisant obstacle à la production de gaz provenant du large des côtes de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Thériault:** Je crois avoir lu au sujet de la demande que vous devez faire à cet organisme international, ou américain, pour être autorisé à exporter du gaz naturel vers les États-Unis. Comme vous le savez, monsieur le président, il n'y a pas beaucoup de sièges sociaux d'entreprises de gaz et de pétrole dans les provinces Atlantiques. On y trouve bien une société locale, mais à ma connaissance elle ne produit pas de combustible brut. Cette question a été soulevée car il me semble très possible, voire vraisemblable que les mêmes entreprises participeraient au projet. Par exemple, votre propre société (j'ignore les chiffres que vous avez mentionnés) dispose de réserves actuelles ou potentielles pour trente, quarante ou cinquante ans, qui sont assurées par les fournisseurs d'Alberta et qui pourraient servir à alimenter l'est du Canada ou les provinces situées à l'est de Montréal ou le marché n'est pas très important. J'entends que ce marché n'est pas suffisant pour assurer la rentabilité de la production de combustible provenant du large des côtes de la Nouvelle-Écosse mais, si vous disposez déjà de réserves aussi importantes, dont vous connaissez l'emplacement et qui sont prêtes à être vendues, je comprends mal pourquoi vous consacriez encore des milliards de dollars à la prospection au large des côtes de la Nouvelle-Écosse.

**M. Blair:** Oui, votre raisonnement est juste, mais il faut d'abord se rappeler que nous sommes des entreprises distinctes. Ces entreprises sont nombreuses, elles exploitent en divers endroits et le marché n'est pas contrôlé, mais basé sur la concurrence. Même si nous exploitions les deux marchés, il serait encore dans notre intérêt de mettre en valeur le gaz de la Nouvelle-Écosse car nous pourrions alors le vendre sur le marché local et accumuler des surplus au Canada par l'intermédiaire du gaz de la Nouvelle-Écosse; nous pourrions par conséquent vendre plus facilement le gaz de l'Alberta aux États de l'ouest des États-Unis en raison du surplus. En effet, le gaz de l'Alberta ne serait plus nécessaire à l'est du Canada et le



## [Text]

or California than he can by selling it to Nova Scotia, by reason of the lower transportation costs. I do not want to take up a lot of your time with all the detail of it, but really the conclusion is the one I spoke of initially, and which I gave you. As I think about this, I do not believe there is anything in this project which would do other than encourage bringing more natural gas into production offshore Nova Scotia.

**Senator Thériault:** Thank you. I certainly hope that what you are saying will come about, but seeing is believing, and I will really believe it when I see it.

**The Chairman:** I would like to ask Mr. Blair about the head office situation, because I am very interested in it. In Winnipeg, for example, we have the great West Life, which deals extensively in Canada and the United States. I do not know what its figures of total employment are, but in an economy like Manitoba's it is one of the most generative forces that we have, both in terms of its employment as such and, as you pointed out, the number of consultants it uses, and it tends to use those consultants, though not always, in Winnipeg rather than going elsewhere.

**Senator Benidickson:** It is a source of spending power.

**The Chairman:** Yes, there is no question about that. We have also sat and watched a number of our head offices, which grew up because Winnipeg was a distribution centre in the days of rail, move away. I think some of the more visible ones are the Hudson's Bay Company, which moved east, and Air Canada; and there are a number of others. Oddly enough, they always move east to Toronto or Montreal. My question then is this: There is no doubt in my mind that head offices, for a number of reasons, including the one you mentioned about the employment of local people, are essential to regional development, but how do you encourage them to come? How do you reverse what in my lifetime in Winnipeg has been the flow? I will bet that you could count thirty or forty head offices of major companies, certainly major in Winnipeg terms, that have moved out, and, almost inevitably, have gone to Toronto or Montreal, although there are some exceptions to that. How would you reverse that flow? Have you any suggestions with regard to that?

**Mr. Blair:** I do not know, senator. You and your committee think at a level of responsibility in this which is above the one at which I think, how our companies should do what they should do, and I think less than you do about how companies can be made to do that, how, in general, companies can be made to do the right thing, so I cannot offer, or I am not prepared to offer, a solution or proposal on that. I just commented on parts of it. I think part of it is to recognize the importance that exists, as you just have of something that is well worth defending. Personally, I think that British Columbia's eruption, at the proposed removal of the head office of one of their companies, was right. I think that there is a time when there is a good public cause to defend, that something which is important in the community be left with its

## [Traduction]

producteur albertain pourrait obtenir un meilleur prix pour son gaz en le vendant au Montana ou à la Californie qu'en le vendant à la Nouvelle-Écosse, compte tenu des coûts de transport moins élevés. Je ne veux pas vous faire perdre votre temps en vous expliquant la question en détail, mais j'arrive à la même conclusion que celle dont je vous ai fait part précédemment. À mon avis, il n'y a rien dans ce projet qui ne contribue à augmenter la production de gaz provenant du large des côtes de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Thériault:** Merci. J'espère que ce que vous dites se réalisera mais, comme on dit, voir c'est croire et je croirai quand j'aurai vu.

**Le président:** J'aimerais interroger M. Blair au sujet de la question des sièges sociaux; c'est un point qui m'intéresse beaucoup. À Winnipeg, par exemple, se trouve le siège social de la société *Great West Life* qui a des intérêts considérables au Canada et aux États-Unis. Je ne sais pas combien de personnes elle emploie en tout, mais dans une économie comme celle du Manitoba, elle constitue une des principales forces à la fois en terme d'emploi et, comme vous l'avez dit, pour le nombre de ses conseillers; or, ces conseillers travaillent surtout, mais pas toujours, à Winnipeg.

**Le sénateur Benidickson:** Sa présence crée un pouvoir de dépenser.

**Le président:** Cela ne fait aucun doute. On a également vu des sièges sociaux quitter Winnipeg où ils avaient prospéré alors que cette ville était un centre de distribution à l'époque du chemin de fer. Les cas les plus évidents sont ceux de la société Hudson's Bay qui a déménagé son siège social dans l'Est et la société Air Canada; mais il y en a d'autres. Assez curieusement, ces entreprises déménagent toujours vers Toronto ou Montréal. Il ne fait aucun doute dans mon esprit que les sièges sociaux constituent, pour diverses raisons, notamment, comme vous l'avez mentionné, le fait qu'ils créent de l'emploi local, un élément essentiel au développement régional; ma question est la suivante: comment fait-on pour attirer les sièges sociaux? Comment fait-on pour inverser le phénomène que j'ai observé pendant toute ma vie à Winnipeg? Je parie qu'il y a de 30 à 40 sièges sociaux de grandes entreprises (selon les critères de Winnipeg) qui ont quitté cette ville, vers Toronto ou Montréal à quelques exceptions près. Comment peut-on inverser un tel phénomène? Avez-vous une proposition à faire à ce sujet?

**M. Blair:** Je l'ignore, sénateur. Votre comité et vous-mêmes agissez à un niveau de responsabilité plus élevé que le mien dans la mesure où vous tentez de définir la ligne de conduite que doivent adopter les entreprises et la façon de les amener à s'y conformer. Aussi ne suis-je pas en mesure de proposer une solution à cet égard. Je n'ai fait qu'aborder des éléments de solution. Une partie de cette solution consiste à reconnaître comme vous le faites, l'importance d'une chose qui mérite d'être défendue. Personnellement, je pense que l'opposition manifestée par la Colombie-Britannique au projet de déménagement du siège social de l'une de ces entreprises était fondé. Il y a parfois de bonnes causes publiques à défendre, par exemple le fait d'exiger que le siège social d'une entreprise importante pour la société soit laissé là où il est; je ne crois pas qu'une telle



[Text]

headquarters there, and I do not think it is un-nationalistic to argue that those sorts of situations be protected. Whether that should have happened at the time that the Hudson's Bay Company wanted to leave, I could not say specifically, but I think recognizing that the importance is there—I am sorry, I am just not very good at it, because I am not used to thinking at that level.

**The Chairman:** We certainly have not thought in policy terms along this line. I do know that the argument at one time put forward by the boards and chief executive officers that caused the moves was that the capital markets were in Toronto and Montreal, and that you had to be there to keep in touch, and you had to have a window on the financial community. That was before we had the kind of communications we have today. Here you are running a gigantic corporation; I do not know where it lies in terms of Fortune's Top Five Hundred for Canada, but I would imagine in the first ten or fifteen, somewhere in that neighbourhood.

**Mr. Blair:** Yes, it would.

**The Chairman:** You are running it in that "terribly isolated" province of Alberta. You certainly cannot just go out and have lunch at the York Club or the Toronto Club with "them financiers". Has this in any way inhibited your growth; in other words, has the argument that was put forward for moving the head offices had any validity in your experience?

**Mr. Blair:** From our experience, I would have to say that it was an exaggerated argument in the first place, but you do also bring out that communications and transportation are far easier than they used to be. My colleagues and I are in eastern Canada probably three weeks out of every month; in three out of every four weeks we are a day or two in Toronto or Ottawa or Montreal, Halifax or Winnipeg, and that is a lot easier now that communications are better. It is perfectly practicable for us to operate from an Alberta headquarters. I think the arguments are sometimes traditional. Sometimes personal bias enters into the arguments, and it is sometimes a matter of where people want most to live.

**The Chairman:** Yes, I have heard that wives sometimes have a crucial effect on the fortunes of companies in that regard.

**Mr. Blair:** I have an interesting sidelight on this. I have been arguing with the investment dealers now for three or four years that every investment dealer in Canada who makes the decision to move and locate in Alberta is going to do very well. They tell me, though, that that is not practical, because an investment dealer has to operate in the same time zone as the New York capital market.

**Senator Hicks:** Oh yes.

**The Chairman:** They should go to the Maritimes, and they would be ahead of them.

**Mr. Blair:** Yes, that is right.

[Traduction]

attitude va contre l'intérêt national. Je ne saurais dire si l'on aurait dû agir de même lorsque la société Hudson's Bay a voulu déménager son siège social, mais je pense qu'on aurait dû le faire compte tenu de l'importance que représente cette société—je regrette, mais je ne suis pas très ferré dans les raisonnements de ce niveau.

**Le président:** Notre pensée politique n'a certainement pas suivi ce cheminement. Je sais que les conseils d'administration et les directeurs généraux ont déjà prétendu que le déplacement des sièges sociaux était imputable au fait que les marchés financiers se trouvaient à Toronto et à Montréal et qu'ils devaient conserver des liens avec ces marchés, d'où la nécessité d'y avoir un pied à terre. C'était avant que nous ne disposions des moyens de communication actuels. Or, vous exploitez une entreprise gigantesque; j'ignore quelle place elle occupe parmi les 500 plus grandes fortunes au Canada; elle est sans doute dans les 10 ou 15 premières.

**M. Blair:** Sans doute.

**Le président:** Vous faites affaire dans la province de l'Alberta qui est «terriblement isolée». Vous ne pouvez certainement pas dîner tous les jours au York Club ou au Toronto Club avec les «financiers». Cette situation a-t-elle de quelque façon retardé la croissance de votre société; en d'autres mots, l'explication que l'on a donnée au déménagement des sièges sociaux est-elle valable selon vous?

**M. Blair:** D'après notre expérience, un tel argument est exagéré au départ, mais il faut également tenir compte du fait que les moyens de communications et de transport sont bien supérieurs à ce qu'ils étaient. Mes collègues et moi-même passons à peu près trois semaines par mois dans l'est du Canada, à raison d'une journée ou deux par ville, Toronto, Ottawa, Montréal, Halifax ou Winnipeg et nos déplacements sont grandement facilités par le perfectionnement des moyens de communication. Ainsi, nous sommes tout-à-fait en mesure de diriger la société à partir du siège social situé en Alberta. A mon avis, on avance souvent des arguments traditionnels. Il arrive parfois que ces arguments soient teintés de préférences personnelles; parfois cela dépend de l'endroit où les gens préfèrent vivre.

**Le président:** Oui, j'ai entendu dire que les épouses influencent parfois de façon cruciale la destinée des entreprises à cet égard.

**M. Blair:** Je connais une anecdote intéressante à cet égard. Depuis trois ou quatre ans, je soutiens aux courtiers en immobilisations que leurs affaires seront prospères s'ils déménagent leur siège social en Alberta. Ils répondent qu'une telle solution est impossible puisqu'ils doivent demeurer dans le même fuseau horaire que le marché financier de New York.

**Le sénateur Hicks:** Ah, oui.

**Le président:** Ils devraient déménager aux Maritimes; ils auraient de l'avance.

**M. Blair:** Oui, c'est exact.



[Text]

**Senator Hicks:** Might I intervene to point out, Mr. Chairman, that one of the largest food companies in the world has its head office in Florenceville, New Brunswick, the most unlikely situation of which you could conceive.

**The Chairman:** Do you think that muscle should be used to bring about the moving of head offices?

**Mr. Blair:** I think some of it is justified, yes. I do not think it should ever be carried through to an absolute rigidity in regulating what must be done. I think the point is rather similar to the point about Canadianization of ownership: it is not that we should be trying to drive everyone else out of the country, or saying that no-one else is welcome at all, but I think we should be saying that where an industry in Canada is 90, 95 or 100 per cent foreign owned, it would be good to reduce that to 40, 50 or 60 per cent, and have some Canadian companies in too. In the same sense, too, I do not think that anyone should try to disperse all head offices out of Toronto by any means, but I think that a deliberate encouragement of there being some major head offices in Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Kamloops and Vancouver is proper, and that some force of encouragement is proper to accomplish it. I think we would have a stronger and better country as a result.

**The Chairman:** One of the ways in which head offices have been moving away from the Toronto-Montreal axis has been through acquisition. Inter-City Gas acquired Canadian Hydrocarbons and the head office was moved, without very much ceremony, to Winnipeg. I just wondered: do you think there should be loan monies available to people who are acquiring and moving head offices to other locations?

**Mr. Blair:** There again, senator, I do not really feel I have any expertise in which kinds of incentives or muscle are best. I know, as always, there are problems with DREE on those kinds of operations. Others are much more expert in how the problems balance with the advantages. As far as I can go in agreement, I think you get the result of the distribution of head offices if you have something worthwhile. May I go back for a moment to something I should have put in when you were speaking about the reasons given in the past for moving head offices out of Winnipeg, and the importance of getting down to the same club and circuit as exists in Toronto? I think it is rather interesting that many of the biggest, most competitive, so-called multinational corporations, or international-dealing corporations, are based in the United States, and deliberately in the last few years they have moved out of the urban centres and into some more isolated places. I have called on some of the head offices in the last year or two, and, without trying to be amusing, it is literally true that some of them are very difficult to find. You find the town and then you explore for a while to locate the head office, and then you come to a place which must be an hour and a half away by taxi from the main office centre, where these people are deliberately locating themselves in a very remote and isolated environment. If that is, as it appears to be, the practical choice that they have made, it seems to demolish forever the proposition that, for the good of the company, one has to be located in a particular building, on a particular street, in a particular location.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Puis-je souligner, monsieur le président, que le siège social de l'une des plus importantes entreprises de produit alimentaire au monde est située à Florenceville (Nouveau-Brunswick), un endroit peu privilégié s'il en est un.

**Le président:** Croyez-vous qu'il faudrait employer la manière forte pour obtenir le déménagement de sièges sociaux.

**M. Blair:** Dans certains cas, oui. Je ne crois toutefois pas à la nécessité d'adopter une ligne de conduite rigide afin d'obtenir ce qui doit être fait. Cette situation est comparable à la question de la canadianisation de la propriété: il ne s'agit pas de tenter de se débarrasser de tous les étrangers, mais lorsqu'une industrie située au Canada appartient à 90 p. 100 ou davantage à une société étrangère, il serait bon de réduire cette participation à 40, 50 ou 60 p. 100 de manière à assurer aussi la participation d'entreprises canadiennes. De même, je ne crois pas qu'il serait bon d'obtenir par tous les moyens possibles que les sièges sociaux quittent Toronto, mais il serait indiqué de tenter d'en attirer vers Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Kamloops et Vancouver; à cette fin on pourrait utiliser des mesures d'incitation. A mon avis, notre économie n'en serait que plus forte et plus prospère.

**Le président:** L'acquisition d'entreprises est l'une des causes du déplacement de certains sièges sociaux de l'axe Toronto-Montréal. Ainsi la société *Inter-City Gas* a acquis la société *Canadian Hydrocarbons* dont le siège social a été déplacé sans cérémonies, à Winnipeg. Croyez-vous qu'on devrait consentir des prêts financiers aux personnes qui acquièrent un siège social et le déplacent?

**M. Blair:** Une fois de plus, sénateur, je ne crois pas être suffisamment compétent pour déterminer quels stimulants ou mesures contraignantes sont le plus appropriés. Je sais qu'il existe certains problèmes au niveau du MEER au sujet de ces transactions. D'autres pourraient mieux vous répondre au sujet de la manière de compenser les problèmes par des avantages. Pour autant que je sois d'accord avec ce phénomène, je crois qu'on peut parvenir à obtenir une répartition des sièges sociaux si on accorde en échange des avantages valables. J'aimerais revenir un moment à quelque chose dont j'aurais dû parler lorsque vous avez soulevé la question des raisons invoquées dans le passé pour expliquer le déménagement de sièges sociaux à l'extérieur de Winnipeg et de l'importance de fréquenter les mêmes clubs que ceux qui existent à Toronto. Il est intéressant de noter que certaines entreprises multinationales ou internationales parmi les plus importantes et les plus concurrentielles ont leur siège social aux États-Unis; or, depuis quelques années ces entreprises ont délibérément quitté les centres urbains au profit d'endroits plus retirés. Je me suis rendu au siège social de certaines entreprises au cours des deux dernières années et, toute plaisanterie mise à part, certains sont très difficiles à trouver. Une fois dans la ville, il faut encore chercher longtemps avant de découvrir l'emplacement du siège social qui se trouve parfois à une heure et demi de taxi du bureau central, un endroit délibérément choisi pour son isolement. Si un tel choix répond à un besoin pratique, il réfute définitivement la proposition l'argument selon lequel l'intérêt



[Text]

**Senator Hicks:** Mr. Blair, this relates somewhat to what you have been talking about. You said you would favour the sort of general argument, at least by persuasion, of suggesting that a company which was 90 per cent foreign owned might reduce its holdings to 50 or 60 per cent, or something like that. Would you support legislation which would require foreign-owned companies to appoint a certain number of Canadians to their boards of directors? The Scandinavian countries have all done this.

**Mr. Blair:** May I answer two elements of your question? I think, first of all, I would like to explain that I did not mean that I would favour causing companies which were 100 per cent foreign owned, or 90 per cent, to reduce to 50 or 60 per cent Canadian ownership. It may have sounded like that, but what I really meant was that in an industry which, in Canada, is represented 90 or 100 per cent within the industry by companies which are entirely or mostly foreign owned, I believe it is well within public policy in Canada to influence that to change, so that within the same industry, while some such companies are active, there are also some companies active which are entirely or principally Canadian owned, which might make up 40 or 50 or 60 per cent.

**Senator Hicks:** Of that industry?

**Mr. Blair:** Yes, of the companies. I think it is more important that a quarter, or three-quarters, or a half of the companies be basically Canadian. I think that is much more important than that the foreign companies reduce themselves to 50 per cent ownership. I do not think that that accomplishes a great deal.

I am sorry, but I took so long answering that that I have forgotten what the other part of your question was.

**Senator Hicks:** The question was as to whether you would favour compelling foreign-owned companies to appoint a certain proportion of Canadian directors, as is done generally in the Scandinavian countries, and also probably in other parts of the world.

**Mr. Blair:** With all respect to directors—I am saying this carefully—I do not think there is a great deal accomplished by forcing a board to be composed in the majority by citizens or residents of a country, because I think it is very easy for a management that wishes to run the situation, to find, in any community, some people who will have the qualifications and who will still carry out the discipline of the management. I do not get very much comfort from the idea that the majority are nationals or residents of any particular place. I think it is far more important to know that the basic ownership and management direction of the company is occurring within Canada, than to count nationalities on the board or the management.

**Senator Robichaud:** On the basis of this last principle which you enunciated, the Canadian Football League could not operate any longer, because they must have a minimum of Canadian players on their roster. But that is not the question I wanted to ask.

[Traduction]

d'une entreprise exige qu'elle soit située à tel endroit, sur telle rue et dans telle ville.

**Le sénateur Hicks:** Ce que je vais dire concerne d'une certaine manière ce dont vous parliez. Vous déclariez que vous appuyeriez une mesure générale visant, du moins par persuasion, à faire en sorte qu'une entreprise appartenant à 90 p. 100 à des intérêts étrangers réduise cette participation étrangère à 50 p. 100 ou 60 p. 100. Accorderiez-vous votre soutien à un projet de loi exigeant que des entreprises étrangères nomment un certain nombre de canadiens à leur conseil d'administration? Les pays scandinaves ont tous procédé de la sorte.

**M. Blair:** Puis-je répondre à votre question en deux volets? Premièrement, je n'ai pas dit que je souhaite que les entreprises étrangères à part entière ou à peu près soient composées à 50 p. 100 ou 60 p. 100 d'intérêts canadiens. On a peut-être eu cette impression mais en fait, ce que je voulais dire c'est que dans le cas d'une industrie composée à 90 p. 100 ou 100 p. 100 par des entreprises appartenant entièrement ou presque à des intérêts étrangers, la politique publique du Canada pourrait favoriser un changement de manière à ce que, au sein de la même industrie, tout en conservant aux entreprises étrangères un rôle actif, il y ait aussi certaines sociétés actives appartenant entièrement ou majoritairement à des intérêts canadiens et qui constitueraient 40 p. 100, 50 p. 100 ou 60 p. 100 du nombre des entreprises.

**Le sénateur Hicks:** De cette industrie?

**M. Blair:** Oui, du nombre d'entreprises. A mon avis, il importe plus que le quart, les trois quarts ou la moitié des entreprises soient canadiennes que les entreprises étrangères réduisent leur participation à 50 p. 100. Cette dernière solution ne donnerait pas grand résultat.

Je m'excuse, mais j'ai mis tellement de temps à répondre que j'ai oublié l'autre partie de votre question.

**Le sénateur Hicks:** Je demandais si vous seriez favorable à une mesure visant à contraindre les entreprises étrangères à nommer un certain nombre de canadiens au conseil d'administration, comme cela se fait généralement dans les pays scandinaves et, sans doute, ailleurs dans le monde.

**M. Blair:** Sauf le respect que je dois aux directeurs, je ne crois pas qu'on gagne beaucoup à faire en sorte qu'un conseil d'administration soit composé en majorité par des citoyens ou des résidents d'un pays car à mon avis si la direction d'une entreprise désire conserver la main haute sur la situation, elle peut facilement trouver des personnes ayant les qualifications requises et qui sont disposées à se conformer à la volonté de la direction. L'idée que la majorité des directeurs d'une entreprise soit composée de nationaux ou de résidents ne me séduit pas particulièrement. Il importe beaucoup plus que la propriété et la direction d'une entreprise dépende d'intérêts canadiens que de nommer des nationaux au conseil d'administration.

**Le sénateur Robichaud:** Sur la base de ce dernier principe que vous venez d'énoncer, la Ligue canadienne de football ne pourrait plus exister car les alignements de ses équipes doivent compter un minimum de joueurs canadiens. Ce n'est cependant pas la question que je voulais vous poser.



[Text]

**The Chairman:** It did not sound like a question to me.

**Senator Robichaud:** You have stated, or I read somewhere, that your company had contributed towards social and cultural development to the tune of \$2.7 million. Is that correct?

**Mr. Blair:** It sounds about right. I am sure. I was just being careful, because I could not remember exactly.

**Senator Robichaud:** And mostly in Alberta, is that correct?

**Mr. Blair:** Yes. That was not a matter of design, but, as with all head offices, we tend to know the local organizations. I am sure that most of that would have been spent in Alberta.

**Senator Robichaud:** I would not want you to think for a moment that I am being critical; I just want an explanation. Your company benefits from subsidies from Canada to the tune of millions of dollars annually, I understand.

**Mr. Blair:** I have to think about that for a moment. I do not believe that is correct. I am not quite sure what you include in "subsidies". The only subsidy I can remember our company receiving is that in the middle 1970's we built one methanol plant which received a DREE grant of something like \$2 million. I do not recollect any other subsidy. If you mean that we have deductions from federal income tax, certainly that is so; like all corporations, we have some deductions allowed.

**Senator Robichaud:** Alberta has accumulated a Heritage Fund of some several billion dollars. As regards the subsidies or tax incentives that you receive from all Canadian taxpayers, and your contribution towards social and cultural developments in Alberta, are they not tantamount to Canadian taxpayers subsidizing social and cultural development in Alberta?

**Mr. Blair:** I cannot argue with the connection you are making there. If you are saying that part of the good fortune of our companies' operations derives from their Canadian base, and that our good fortune is concentrated on the employees or community people within the province, that is all basically correct. It is not different from any other corporation in any other part of Canada, but certainly the connection is there, yes; we greatly benefit by being corporations that operate within Canada.

**Senator Robichaud:** Thank you. You are in favour of DREE and of tax incentives or subsidies. There is a difference between the two. Suppose that DREE would wish to help an industry locate in an area where it is difficult to operate, but, because of social and unemployment conditions, DREE would favour tax incentives taking the form of an income tax reduction or an outright grant, a subsidy, for the construction of a manufacturing plant?

**Mr. Blair:** I am not expert in those matters. I have not been a student either of government policies or of economics in that sense. In a general way, I am persuaded that a direct grant is more appropriate in most cases than is a tax incentive, because, as has been pointed out considerably with respect to

[Traduction]

**Le président:** Je ne l'ai pas comprise comme une question.

**Le sénateur Robichaud:** Vous avez déclaré, ou j'ai lu quelque part, que votre société a contribué un montant de \$2.7 millions au développement social et culturel. Est-ce exact?

**M. Blair:** A peu près. Oui, c'est cela; je ne me rappelais pas exactement.

**Le sénateur Robichaud:** Principalement en Alberta?

**M. Blair:** Oui. Ce n'était pas intentionnel mais, comme c'est le cas pour tous les sièges sociaux, nous nous familiarisons avec les organisations locales. Je suis sûre que la majeure partie de l'argent a été dépensée en Alberta.

**Le sénateur Robichaud:** Ne prêtez-vous pas un sens critique à mes propos; je désirais simplement un éclaircissement. Sauf erreur, votre entreprise reçoit du gouvernement canadien des millions de dollars par année sous forme de subventions.

**M. Blair:** Je dois y réfléchir un instant. Je ne crois pas que c'est exact. Je ne sais pas quel montant doit être inclus dans les "subventions". La seule subvention dont je me rappelle est celle accordée à notre société au milieu des années 70 lorsque nous avons construit une usine de méthanol; nous avons alors reçu de MEER une subvention de quelque \$2 millions. Je ne me rappelle d'aucune autre subvention. Si vous parlez de dégrèvements de l'impôt fédéral sur le revenu, évidemment on nous en accorde; comme toutes les autres sociétés, nous bénéficions de dégrèvements.

**Le sénateur Robichaud:** L'Alberta a accumulé au Fonds du patrimoine de plusieurs milliards de dollars. En ce qui concerne les subventions ou les dégrèvements fiscaux que vous accordent tous les contribuables canadiens, de même que votre contribution au développement social et culturel en Alberta, est-ce que, en fin de compte, ce ne sont pas les contribuables Canadiens qui subventionnent le développement social et culturel en Alberta?

**M. Blair:** Je ne saurais réfuter un tel argument. Si vous prétendez qu'une partie de la prospérité de nos entreprises provient du fait qu'elles font affaire au Canada et que cette prospérité bénéficie principalement aux employés ou à la collectivité de la province, c'est exact. Notre situation n'est pas différente de celle des autres entreprises ailleurs au Canada. En fait, c'est exact, nous bénéficions considérablement du fait que nos entreprises font affaires au Canada.

**Le sénateur Robichaud:** Merci. Vous êtes en faveur du MEER et des stimulants fiscaux ou subventions. Il existe une différence entre les deux. Supposons que le MEER désire aider une industrie à s'installer dans une région peu hospitalière mais que, compte tenu de la situation sociale et du chômage, le ministère favorise un endroit particulier. Préférez-vous un stimulant fiscal sous forme de réduction d'impôt ou une subvention pure et simple pour la construction d'une usine?

**M. Blair:** Je ne suis pas expert en la matière. Je n'ai étudié ni les politiques gouvernementales, ni les aspects économiques de cette question. De façon générale, je suis convaincu qu'une subvention directe est préférable à un stimulant fiscal dans la plupart des cas car, comme on l'a abondamment illustré dans



[Text]

the petroleum industry lately, tax incentives are much more valuable to some companies than they are to others, and sometimes they are the most valuable to a company which is the least in need. Therefore, as between the two, between tax reductions and grants, if I may comment as a private citizen, I would be inclined to agree, but I do not want to leave the impression that ours is a company that is particularly eager for grants. We have not been very much in the grant business or government money programs; it is a matter which is incidental to us.

**Senator Robichaud:** In other words, you would not generalize, but each case should be studied on its own merits?

**Mr. Blair:** I would generalize, with limited qualifications as a witness, that I feel there is some good reason to prefer grants to tax incentives, but only for such particular situations as the government chooses as being deserving of government incentive.

**Senator Robichaud:** Thank you.

**Senator Hicks:** I have just a further observation to make and a question to ask arising from the remarks of Senator Robichaud about the responsibilities of a company in the area of the location of its head office. Let me say, by way of preface, that I have been, until a couple of months ago, a university president. When we have a national campaign to raise funds, we get more money from Toronto than from anywhere else in Canada, including Nova Scotia. So the head offices of the companies located in Toronto, by and large, recognize a responsibility to such institutions over the whole country. I am sorry to say that, although we have over one hundred lawyers from our law school practising in Calgary, nearly as many in Edmonton and more in Vancouver, we get very little support there; so that you are not the only company that says, "Well, we are in Alberta, and we are going to support only institutions in Alberta." Do you not think that if you are a truly national company you have to develop some of the head office mentality, which I am generous enough to accord to our Toronto friends?

**Mr. Blair:** Yes, I agree very much, and actually I would admit to being in the situation that you suggest we are, because, going back to our own corporation as an example, although the majority of our \$700,000 would have been spent within Alberta, I am sure that one or two hundred thousand of it was spent outside the province and in a whole variety of other provinces, including university campaigns. But going back to your comment about Toronto, I would think that the reason you received more money from Toronto than you received in the way of local support was really because of the greater weight of money there is in Toronto as compared with locally.

**Senator Hicks:** Yes.

**Mr. Blair:** I would suspect that on a pro-rated basis you would still get relatively more attention from your local company than you would from the same size of company elsewhere.

[Traduction]

le cas de l'industrie du pétrole ces derniers temps, les stimulants fiscaux sont beaucoup plus appréciés par certaines entreprises que par d'autres et ils constituent parfois la forme d'aide la plus recherchée par certaines entreprises qui en ont le moins besoin. Ainsi, en ce qui concerne la préférence entre les réductions d'impôt et les subventions, j'affirmerais, à titre personnel, que je suis d'accord avec ces entreprises; toutefois je ne voudrais pas vous donner l'impression que notre société est avide de subventions. Nous ne nous intéressons pas particulièrement aux subventions ou au programme d'aide financière du gouvernement; cela ne demeure pour nous qu'un recours éventuel.

**Le sénateur Robichaud:** En d'autres mots, sans généraliser, vous prétendez que chaque cas doit être étudié séparément?

**M. Blair:** En général, en dépit de mes compétences limitées, je crois qu'il y a lieu de préférer les subventions aux stimulants fiscaux, mais seulement dans les cas particuliers où le gouvernement juge qu'il y a lieu d'accorder une aide financière.

**Le sénateur Robichaud:** Merci.

**Le sénateur Hicks:** Je voudrais faire une autre observation et poser une question, suite aux remarques formulées par le sénateur Robichaud, sur les responsabilités d'une société lorsqu'elle choisit l'emplacement de son siège social. Tout d'abord, permettez-moi de vous dire que j'ai été, jusqu'à il y a 2 mois, président d'université. Lorsque nous organisons une campagne nationale dans le but de mobiliser des fonds, nous en obtenons davantage de la ville de Toronto que partout ailleurs au Canada, y compris de Nouvelle-Écosse. Ainsi, les responsables des sociétés situées à Toronto se sentent une obligation envers ces institutions nationales. Je regrette de devoir dire que, bien que plus de cent avocats de notre faculté de droit exercent leur profession à Calgary, presque autant à Edmonton et encore plus à Vancouver, ils ne se montrent pas très généreux; si bien que votre société n'est pas la seule à se dire, puisqu'elle est située en Alberta, qu'elle n'apportera son soutien qu'aux institutions situées en Alberta. Ne pensez-vous pas que si une société est vraiment nationale, elle se doit d'élaborer une certaine mentalité que j'accorde à nos amis de Toronto?

**M. Blair:** Oui, je suis tout à fait d'accord avec vous et je dois admettre que je suis dans la même situation que vous car, si je prends notre société pour exemple, bien que la majorité des \$700,000 dollars que nous avons à notre disposition soient dépensés en Alberta, je suis sûr que \$100,000 ou \$200,000 de cet argent est placé en dehors de la province et dans beaucoup d'autres provinces, y compris dans les mobilisations de fonds des universités. Mais à propos de ce que vous avez dit au sujet de Toronto, la raison pour laquelle vous avez reçu plus d'argent de Toronto que localement, c'est, je crois, en raison de l'énorme concentration de la richesse qu'il y a à Toronto par rapport aux villes locales.

**Le sénateur Hicks:** Oui.

**M. Blair:** Je crois que proportionnellement parlant, vous recevriez encore davantage d'attention d'une société locale que d'un même type de société ailleurs.



[Text]

**Senator Hicks:** You may be right. The banks are in Toronto, of course, and Montreal and so on. I admit to some over-simplification in my preamble, sir.

**The Chairman:** Returning to a point you made earlier, in answer to a question of Senator Hicks about the obligation or responsibility of large corporations to regional development, would regional development considerations go into a decision on a development project that one of your companies was involved in? In other words, might you say, "We could locate this project in A, B or C regions. A would be the most efficient; B would be less efficient but still reasonably proper; and C would be perhaps less than efficient but it would have a greater regional development impact on that area"? Would that be an equation that you would worry about?

**Mr. Blair:** It is not an equation or the type of choice that really comes to us, in that kind of business, in that form. I think it might come to other companies in other types of business, but we do not normally have an A, B or C from which to select. More typically for us, we have the question of whether to try to do something or not to do it, and if we try to do it, its siting is pretty well fixed by resource or physical terrain factors. There, however, we would take into account very much whether we felt that the project would be consistent with the enhancing of the long-term regional prosperity of the area, and if it seemed to be very much on-side, we would take that into account greatly, and take it into account as much as the immediate calculation of the short-term profitability of the project. I am afraid my answer is somewhat mixed up.

**The Chairman:** Therefore, would not efficiency really dictate what you did? I do not say that pejoratively.

**Mr. Blair:** Efficiency and a kind of evaluation of how things were going to work out over the years, and what was going to be politically and socially well received over an extended time, which might outweigh the immediate efficiency or short-term profitability.

**The Chairman:** Yes, that is giving recognition to social factors, which is a real concern in operating a business, and could be equated to a form of efficiency in decision making.

**Mr. Blair:** Yes.

**The Chairman:** But you did not go farther than that?

**Mr. Blair:** No, we did not. Just in the nature of things, we would not.

**The Chairman:** No. You made one statement in your submission to us of July 11, and I will read it to you. It was item 5:

In my view, the main present contest is really not Ontario versus the western petroleum producing provinces, but in the preservation of business in the "golden triangle" zone from Sarnia/Windsor to Montreal East versus the growth of business in the prairies now and the Atlantic provinces in the future.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Vous avez peut-être raison. Les grandes banques sont situées à Toronto évidemment et à Montréal. J'admetts que ce que j'ai dit était un peu trop simplifié.

**Le président:** A propos de ce que vous avez dit tout à l'heure, en réponse à une question posée par le sénateur Hicks à propos de l'obligation ou de la responsabilité que ressentent les grandes sociétés envers le développement régional, des considérations de cet ordre entreraient-elles en ligne de compte si vous aviez à décider d'un projet de développement d'une de vos sociétés? En d'autres termes, diriez-vous: «nous pourrions situer ce projet dans les régions A, B ou C. La région A est la mieux située, la région B l'est moins mais elle peut convenir; quant à la région C, elle ne convient pas du tout mais aurait un plus grand impact régional»? Est-ce que vous vous posez ce genre de question?

**M. Blair:** Non, pas sous cette forme là ni dans notre secteur d'activité. D'autres sociétés dans d'autres secteurs d'activité pourraient se la poser mais il ne nous est normalement pas possible de choisir entre une région A, B ou C. En revanche, nous nous posons la question de savoir si nous devons essayer de faire quelque chose ou de ne pas le faire, et si nous y donnons suite, l'emplacement du projet dépend de la proximité des ressources ou du tracé du terrain. Dans ce cas, nous nous demanderions si le projet nous permettrait de donner un coup de fouet à long terme à la région, et si c'était vraiment à la limite, nous en tiendrions autant compte que le calcul de la rentabilité à court terme du projet. Je crains que ma réponse ne soit un peu confuse.

**Le président:** Par conséquent, la rentabilité ne dicterait pas ce que vous feriez? Je ne dis pas cela péjorativement.

**M. Blair:** Si, la rentabilité et une évaluation de la tournure que prendront les événements au fil des ans, ce qui serait bien accepté politiquement et socialement parlant à long terme: toutes ces considérations pourraient l'emporter sur la rentabilité immédiate ou à court terme.

**Le président:** Oui, c'est-à-dire, accorder une certaine reconnaissance aux facteurs sociaux, qui est un sujet réel de préoccupation en ce qui concerne l'exploitation d'une entreprise, ce qui correspondrait somme toute à rentabiliser la prise de décision.

**M. Blair:** En effet.

**Le président:** Mais n'allez-vous pas plus loin?

**M. Blair:** Non. Tout naturellement, non.

**Le président:** Non. Dans les remarques que vous avez faites devant nous le 11 juillet dernier, voici ce que vous avez dit au point n° 5:

L'essentiel du problème qui se pose n'est pas celui d'une opposition entre l'Ontario et les provinces de l'Ouest productrices de pétrole, mais bien plutôt celui du maintien du niveau des affaires dans le «triangle d'or» délimité par Sarnia/Windsor jusqu'à l'est de Montréal, ceci malgré la croissance des Prairies, déjà bien avancée, et celle à venir des provinces Maritimes.



[Text]

Is that just a sort of fun swipe at Ontario as you went by, or do you really believe that this is going to happen; and, if so, why?

**Mr. Blair:** I believe it, and there are no fun swipes in 1980. I think we have, surprisingly so but still a very touchy situation in Canada of tension between the regions, and my colleagues and I, being based in Alberta and being in a company that is known to be active in the province, are finding a lot of comment, a lot of argumentative reception, that with all the money that has been made in Alberta and with all the good things that are there, why cannot we share more, and how it is Alberta versus the east or central Canada. I am not trying to add anything to it, but it is part of the system. You can hardly get into a taxi or an hotel lobby sometimes in Toronto without running into some remarks about this. What I was trying to do at that point was to say, as I do very seriously, that I do not really think it is an Alberta problem, and if it is one, it is certainly not Alberta versus Ontario, because I get as much supporting conversation or reassurance from rural Ontario and northern Ontario as I do any place in the prairies.

There are all kinds of affinities across Canada, positive ones as well as augmentative ones, and if the argument is not Alberta versus Ontario—and I do not believe it is—then what is it? I think the argument is as clearly as can be seen really the basic one that has always been there, between the concentration of main wealth and industrial power, and the outlying areas, but it has been extended and focussed on Alberta because of the higher oil revenues which have become a factor in the last few years. I was just trying to bring that out a little.

It is interesting to me that, as a person who is seen as being part of industry, and part of Albertan industry, and associated with the oil business and so on, I can go into Smith Falls or London, Ontario, and I can certainly go into North Bay or Timmins and get as much feeling of being on the same side of the argument as I can in most places in the prairies—and “in the prairies” means not only Alberta but certainly Saskatchewan as much as Alberta in these years; it is partly the north versus the south. I was just trying to focus this. I think that the push and pull of the country at the moment is basically that one, much more than a province versus a province. I do not know how clearly I have said that.

**The Chairman:** Very clearly. Are there any further questions?

Senators, I would like, on your behalf, to say to Mr. Blair that this has been a very interesting meeting for us. I usually make notes as we go along, and you have given me some marvellous ideas. Whether we will be able to do anything with them or not I do not know, but you have certainly stimulated us, and both at this meeting and the meeting of July 17 you have certainly contributed a great deal to this committee's deliberations. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

Est-ce ironique ou croyez-vous réellement que ce soit le cas? Dans l'affirmative, pourquoi?

**M. Blair:** Je le crois, et les choses étant ce qu'elles sont, il n'y a pas de quoi rire en 1980. Je pense que le Canada traverse une période où les tensions entre régions sont vives et mes collègues et moi, étant en Alberta et travaillant pour une société qui est active à travers la province, recevons beaucoup de commentaires, beaucoup d'arguments selon lesquels les immenses sommes d'argent et tout ce que détient l'Alberta devraient être partagés et que l'Alberta doit affronter l'est ou le centre du Canada. Je ne cherche pas à y ajouter quoi que ce soit, mais cela fait partie du système. Il est parfois très difficile de monter dans un taxi ou d'être dans l'entrée d'un hôtel à Toronto sans entendre ce genre de commentaires. Ce que j'essayais de vous dire, et ce très sérieusement, c'est que je ne pense pas réellement que ce soit un problème albertain et si litige il y a, ce n'est certainement pas l'Alberta contre l'Ontario car j'obtiens autant de propos rassurants des régions rurales et du nord de l'Ontario que partout ailleurs dans les Prairies.

Il existe des tas d'affinités à travers le Canada, certaines positives, d'autres plus litigieuses, et si le litige n'est pas entre l'Alberta et l'Ontario, et je ne le crois, quel est-il? Je crois que le litige est très clair; il a toujours été présent et se trouve entre la concentration de la richesse et la puissance industrielle et les régions périphériques, mais il s'est élargi et a pris pour point de mire l'Alberta en raison de l'accroissement de ses revenus pétroliers qui a été un point déterminant au cours des dernières années. Je voulais simplement souligner ce point.

Il est intéressant de noter qu'en tant que personne faisant partie de l'industrie, partie de l'industrie albertaine et associée aux compagnies pétrolières et ainsi de suite, je peux aller à Smiths Falls ou à London (Ontario) et même à North Bay ou à Timmins et avoir le sentiment d'être pareil que partout ailleurs dans les Prairies; en parlant des Prairies, je ne veux pas seulement parler de l'Alberta mais également de la Saskatchewan, c'est le Nord contre le Sud. Je voulais simplement mettre l'accent sur cet aspect des choses, je pense que c'est là que réside le litige beaucoup plus qu'une province contre une autre. Je ne sais pas si je me suis bien fait comprendre.

**Le président:** Tout à fait. Y a-t-il d'autres questions?

Sénateur, je voudrais en votre nom remercier M. Blair de cet entretien des plus intéressants. Je prends en général des notes et vous m'avez donné quelques excellentes idées. Je ne sais pas si nous pourrions en tirer quelque chose mais vous nous avez certainement encouragés et lors de cette réunion et de celle du 17 juillet dernier, vous avez apporté une énorme contribution aux travaux de ce Comité. Je vous remercie.

La séance est levée.









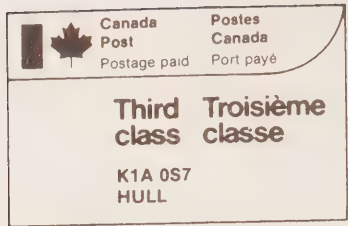












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer,  
Nova—An Alberta Corporation.

M. S. R. Blair, président du Conseil d'administration et  
directeur exécutif de Nova—société de l'Alberta.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

Thursday, December 11, 1980

Le jeudi 11 décembre 1980

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**Sixteenth Proceedings on:**

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities (Main  
Estimates 1980-81)

---

**Seizième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-1981)

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 11, 1980  
(22)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:40 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Hicks, Lewis, Manning, Robichaud, Thériault. (10)

*In attendance:* Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

*From the Economic Council of Canada, the following witnesses were heard:*

Dr. D. W. Slater, Chairman;

Dr. L. W. Copithorne, Director, Newfoundland Reference.

A statement prepared by the Economic Council of Canada for presentation to the Committee entitled "Lessons Learned from the Newfoundland Study by the Council" was ordered to be printed as Appendix "20-A" to these proceedings.

At 12:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 DÉCEMBRE 1980  
(22)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 40, afin de poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Hicks, Lewis, Manning, Robichaud, Thériault. (10)

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Du Conseil économique du Canada, les témoins suivants sont entendus:*

M. D. W. Slater, président;

M. L. W. Copithorne, directeur, Mandat sur Terre-Neuve.

Il est ordonné que l'exposé présenté par le Conseil économique du Canada au Comité sénatorial des Finances nationales et intitulé: «Leçon tirée par le Conseil de son étude sur Terre-Neuve», soit imprimé en appendice «20-A» des délibérations de ce jour.

A 12 heures le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 11, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the thirtieth hearing on the subject of government policy and regional disparities. It is also the third time that we have had the Economic Council of Canada before us in this series. We have owed a great deal to the Economic Council over the years.

I remember that when I first became chairman of this committee in the early 1970s, we decided that we would conduct an examination of the Canadian economy. I did not know Arthur Smith then, but I telephoned him and introduced myself. He was enormously helpful to us, and the Economic Council has been helpful to this committee ever since that time. In fact, I take this opportunity to thank Dr. Slater for seconding Peter Sagar to our staff from the Economic Council. All honourable senators know Peter, and what a great help he has been to us, and how good his notes are. He really works for the Economic Council, and it is through Dr. Slater's kindness that we have been able to obtain his services for the purposes of this study.

Indeed, we did have the Economic Council with its then Chairman, Sylvia Ostry, on the subject of their study called "Living Together", in February, 1979. In December, 1979 we heard the Council again with Dr. Ostry on their Sixteenth Annual Review.

We are delighted today to have with us Dr. Slater, the present Chairman of the Economic Council. I will not go into his biography, but it is fascinating. He has held many positions, and he has done a great deal in the field of economics. He has been the Dean of the School of Graduate Studies and Research at Queen's University, and the President of York University. He spent five years with the Department of Finance as General Director of Fiscal Policy and Economic Analysis, and then went to the Economic Council and is now its Chairman.

With Dr. Slater is Dr. Copithorne, who is the Director of the Newfoundland Reference, which is one of the reasons why the Economic Council is here today. I might say for our western friends that Dr. Copithorne was a professor at the University of Manitoba, and, of course, David Slater was born in Winnipeg, and therefore this is going to be a highly intellectual and worthwhile meeting.

I understand that Dr. Slater has an opening statement, so I will ask him to proceed.

**Dr. D. W. Slater (Chairman, Economic Council of Canada):** Thank you very much, Mr. Chairman. That was quite a little

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner la politique du gouvernement et les disparités régionales (Budget principal, 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, c'est la 30<sup>e</sup> séance qui porte sur la politique du gouvernement et les disparités régionales. De plus, c'est la troisième fois que nous accueillons des témoins du Conseil économique du Canada. Nous sommes redevables au Conseil économique de toute l'aide qu'il nous a fournie au fil des ans.

Je me souviens que, lorsque je suis devenu président de ce Comité au début des années 1970, nous avons décidé d'examiner la conjoncture économique canadienne. Je ne connaissais pas Arthur Smith à ce moment, et je l'ai donc appelé pour me présenter. Il nous a beaucoup aidé et depuis lors le Conseil économique a toujours collaboré avec ce Comité. En fait, j'aimerais profiter de cette occasion pour remercier M. Slater d'avoir détaché du Conseil économique M. Peter Sagar auprès de notre personnel. Les honorables sénateurs connaissent M. Sagar et sont parfaitement au courant de toute l'aide qu'il nous a apportée et de l'excellence de ses notes. Il travaille en fait au Conseil économique, mais c'est grâce à l'amabilité de M. Slater que nous avons pu obtenir ses services pour cette étude.

Nous avons reçu les témoignages du Conseil économique et de sa présidente à l'époque, M<sup>me</sup> Sylvia Ostry, au sujet de son étude intitulée «Vivre ensemble», en février 1979 et en décembre 1979, sur son seizième rapport annuel.

Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui M. Slater qui est président du Conseil économique. Je vous fais grâce de sa biographie, bien qu'elle soit fort intéressante. Il a détenu un grand nombre de postes et a accompli énormément de travail dans le domaine de l'économie. Il a été doyen du School of Graduate Studies and Research de l'université Queen's et président de l'université York. Il a passé cinq ans au ministère des Finances en qualité de Directeur général de la politique fiscale et de l'analyse politique. Il est ensuite passé au Conseil économique dont il est actuellement président.

En plus de M. Slater, nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous M. Copithorne, directeur du Newfoundland Reference, ce qui est l'une des raisons pour lesquelles le Conseil économique est représenté ici aujourd'hui. J'aimerais ajouter, pour nos amis de l'Ouest, que M. Copithorne a été professeur à l'université du Manitoba et que M. David Slater est né à Winnipeg. Nous devrions donc avoir une réunion très intellectuelle et profitable.

Je crois savoir que M. Slater va faire la déclaration préliminaire et j'aimerais donc lui donner la parole.

**M. D. W. Slater (président, Conseil économique du Canada):** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je



[Text]

bit of a plug for western roots—or near-western roots, as I guess they would be seen.

**Senator Godfrey:** It is nice to know that someone from the west has some influence down here.

**The Chairman:** The only way you can get any influence is by coming down here.

**Dr. Slater:** You have my opening statement. I will not read it all; I will just speak briefly to a few of its highlights.

As you know, there was a reference, as a result of a request by the Government of Newfoundland to the Government of Canada for a study, and we took that up. The three principal objectives of the study were to try to find ways of reducing the dependency of the province on transfer payments from the federal government—that is, transfers to the province and to the people; and ways of improving employment opportunities and raising the earned income of Newfoundlanders.

There is one historic fact that bears upon the study, and it is, I think, of substantive interest. When we started the study, the Hibernia oil and gas field was really just a gleam of hope, and as we planned the research for the study we did not really count on Hibernia as a significant factor at all in the decade of the 1980s. As we proceeded with the study, Hibernia became more and more of a reality, and more and more of a factor, but as it turned out, structuring the work as if Hibernia was not going to be a big thing, and then picking it up as an added factor, was genuinely helpful. I say that because a large proportion of the issues with respect to Newfoundland—especially the issues of employment, unemployment, productivity, the fishery and so on—are very important issues that are not going to be solved by Hibernia; so it really was valuable to look at those problems and then to say, “All right, in addition there is now the Hibernia, which can be a plus in this time frame; what difference does it make?” Therefore, you will find that our study is not just a study of oil and gas in Newfoundland, and the new hope that that provides, but is much broader.

I was told that the things that you would be interested in would be the lessons, or some of the lessons, that we think are to be learned from the Newfoundland study, that may be of more general interest to you in completing your work. In the opening statement, there are a few points about approaches to economic development, the difficult problems of changing the structure in staple industries, some problems with respect to property rights in the fishery, some issues about the role and significance of productivity and diffusion of technology in domestic industries, the significance of urban structure and some aspects of social policy, as well as some things about the oil and gas regime. Let me speak very briefly to a few of those.

I am sure that many of you have, at one time or another, encountered what I would call various theories or approaches to understanding and making policy for the Canadian economy, and many of you would, at some time or other, have encountered the so-called staple theory approaches in connection with which the most famous names in Canada are Harold

[Traduction]

vous suis reconnaissant de cette publicité sur nos racines de l'Ouest ou plutôt, du proche-ouest, comme j'imagine qu'elles sont considérées.

**Le sénateur Godfrey:** Cela fait toujours plaisir d'apprendre qu'une personne originaire de l'ouest a quelque influence ici.

**Le président:** Mais la seule façon d'avoir de l'influence c'est de venir ici.

**M. Slater:** Vous avez ma déclaration préliminaire devant vous. Je ne vous la lirai donc pas. Je me contenterai d'en souligner certains points saillants.

Comme vous le savez, une étude a été mandée, à par la suite d'une demande que le gouvernement de Terre-Neuve a adressée au gouvernement du Canada, et nous nous en sommes chargés. Les trois principaux objectifs de cette étude sont: d'essayer de trouver des moyens de réduire la dépendance de cette province sur les paiements de transfert du gouvernement fédéral, c'est-à-dire, des transferts à la province et à sa population; de trouver le moyen d'améliorer les possibilités d'emploi et d'augmenter ainsi le revenu des Terre-neuviens.

Il y a un facteur historique dont il faut tenir compte dans cette étude et je pense qu'il revêt une importance assez particulière. Lorsque nous avons commencé cette étude, les gisements de pétrole et de gaz Hibernia ne présentaient que peu d'espoir. Lorsque nous avons commencé les travaux de planification de la recherche pour cette étude, nous n'avons pas du tout compté sur Hibernia comme étant un facteur significatif pour les années 1980. Mais à mesure que cette étude progressait Hibernia gagnait en importance. Au bout du compte, notre décision de ne pas considérer Hibernia comme un facteur important, mais de le rajouter plus tard, a été la bonne décision. En effet, une grande part des questions qui intéressent Terre-Neuve, comme l'emploi, le chômage, la productivité, les pêches et autres sont de très grandes questions que le projet de Hibernia ne résoudra pas à lui seul. Il était donc beaucoup plus utile de se pencher d'abord sur ces problèmes et de considérer ensuite le projet Hibernia comme un ajout pour cette décennie. Quelle est la différence? Notre étude est par conséquent beaucoup plus exhaustive, car elle ne porte pas strictement sur le pétrole et le gaz à Terre-Neuve et l'espoir qu'ils ont fait naître.

On m'a dit que vous étiez intéressés aux conclusions à tirer de cette étude sur Terre-Neuve, ou plutôt, à certaines conclusions qui ont des rapports avec votre travail. Je pense avoir mentionné dans ma déclaration préliminaire certains aspects de l'approche au développement économique. J'ai parlé des problèmes graves que peuvent causer des changements dans la structure des industries de base, comme par exemple, les droits de propriétés dans le contexte des pêches. J'ai également parlé du rôle et de l'importance de la productivité et de la diffusion de la technologie au sein des industries locales, de l'importance de la structure urbaine et de certains aspects de la politique sociale en plus des questions de pétrole et de gaz. Permettez-moi d'élaborer un peu sur certaines de ces questions.

Je suis persuadé qu'un grand nombre d'entre vous avez, à un moment donné, entendu parler de diverses théories ou approches pour ce qui est de la compréhension et de l'élaboration de la politique en matière d'économie canadienne mais plus particulièrement, des soit-disant approches théoriques, de l'industrie de base dont ont beaucoup parlé deux personnes bien



*[Text]*

Innis and W. A. Mackintosh. Taken in an extreme form, those approaches to economic development put virtually all of the explanation of economic development—success or failure—on the backs of the staple industries, and the immediate kind of superstructure and adaptation that can be built upon those staple industries. In the extreme form, nothing else matters very much in terms of the economic development of Canada.

There certainly has been in the case of Newfoundland, from time to time, a tendency on the part of some people, at least, to explain the economic development of that province almost entirely in terms of the staple industries—the fishery, the forest and mining industries, and the superstructure built on them—with the thought that nothing else matters at all; that if you cannot get those things right, nothing will go right. We felt, on the basis of lessons learned from the economic development of more newly developing countries, as well as a kind of fresh reading of Canadian economic history, that while the staple theory approaches continue to be extraordinarily important—more important to some parts of this country than others—they tend to miss some things. They tend to miss the importance of the development of domestic industries and import-competing industries, and the indigenous things that go on in regions which are not necessarily tied to the development of the staples.

You will find that one of the central messages of our Newfoundland study is that indeed in Newfoundland, though the development and exploitation of the staple industries is now and for the future a key element in the economy, perhaps an equally important element is the development of the domestic industries, and the upgrading of management and other skills, construction industry effectiveness, effectiveness in the provision of public services, and all those kinds of things. Indeed, one of the important things that we think has happened on many fronts in Newfoundland in the last twenty-five years—it probably has happened over a longer period of time, but I speak only of the last twenty-five years—has been a development in what you might call the domestic or within-Newfoundland industries, things that are independent of and that do not necessarily depend upon the staple industries. Those things have been important elements in the improvement of the Newfoundland economy, and they are important avenues to follow in future improvements.

The second thing is that when you come to the staple industries, and particularly when you come to those in a situation like that of Newfoundland, if you just look at them in the abstract as an economist, without any regard to the history and social factors and institutional arrangements, you see that there are clearly very large opportunities in some, and moderately good opportunities in others. I think Senator Doody would probably agree with me when I say that the 200-mile economic zone has made it possible to approach the fishery in such a way that it is genuinely possible not only to increase the volume of fish caught on a self-sufficient basis by a very large proportion—doubling or tripling it—but to improve the quality and to improve the value of the product very considerably. We are dealing here with a large opportunity.

*[Traduction]*

connues au Canada, Harold Innis et W. A. Mackintosh. Selon ces approches, les industries de base, c'est-à-dire leur grande structure et leur adaptation, sont responsables du succès ou de l'échec de l'expansion économique. Et au Canada, en particulier, il n'y a rien d'autre qui compte.

Dans le cas de Terre-Neuve, nous avons parfois remarqué une tendance, chez certaines personnes du moins, à expliquer l'expansion économique de cette province presque uniquement en termes des industries de base, à savoir, les pêches, les forêts et l'industrie minière et l'infrastructure y afférent mais en considérant que rien d'autre n'importe vraiment. Si ces industries ne fonctionnent pas efficacement, rien ne va plus. Mais nous sommes d'avis, en nous fondant sur les leçons tirées de l'expansion économique de certains pays nouvellement développés, ainsi que sur un nouveau regard sur l'histoire économique du Canada, que même si les approches théoriques des industries de base continuent de jouer un rôle très important, à un degré différent selon la région, il reste quand même des lacunes. En effet, cette approche semble passer outre à l'importance que revêtent les industries intérieures et celles qui font concurrence aux industries d'importation et aux projets régionaux qui ne sont pas nécessairement liés à l'expansion des industries de base.

Vous constaterez que l'un des éléments importants de notre étude sur Terre-Neuve est le fait que, même si effectivement l'expansion et l'exploitation des industries de base dans cette province sont et continueront d'être un des facteurs primordiaux de l'économie de cette province, il y a d'autres éléments qui revêtent la même importance, et il s'agit de l'expansion des industries locales, de l'amélioration de la gestion et d'autres compétences, de l'efficacité de l'industrie et de la construction et des services publics et ainsi de suite. En effet, et j'insiste là-dessus, il s'est passé ceci de très important, à Terre-Neuve au cours des vingt-cinq dernières années—et peut-être plus, mais je ne parle que des vingt-cinq dernières années—une expansion plurivalente des industries intérieures de cette province, indépendamment parfois des industries de base. Ce sont des éléments importants de l'amélioration de la conjoncture de Terre-Neuve qui ouvrent la voie à d'autres améliorations.

Par ailleurs, si l'on considère les industries de base de Terre-Neuve dans l'absolu, comme de ferait un économiste, sans tenir compte des facteurs historiques et sociaux ni des arrangements institutionnels, on constate que certaines offrent de grandes possibilités et d'autres d'assez bonnes. Le sénateur Doody sera probablement d'accord avec moi sur ce que je vais dire. Grâce à la zone économique de 200 milles, on a pu adopter une approche aux pêches qui permet non seulement de doubler ou tripler le volume des prises de poissons sur une base autonome, mais aussi d'améliorer considérablement la qualité et la valeur du produit. Il s'agit là d'une très bonne possibilité.



## [Text]

With respect to the mining and the forest industries, there does not exist, on the basis of the existing resources or the existing knowledge of minerals, a large opportunity for expansion, but there is a solid base there of performance. The forest product industry, as long as the spruce bud worm threat does not become too severe, provides a very important element of jobs, employment, productivity and income in the province. Of course, the oil and gas is a new staple, and there are considerable potentialities of development in respect of hydro-electric power. But one of the things you also encounter when you get into a study like Newfoundland is the deep, if you like, entrenchment of institutions, beliefs, rights and so on; and if you are going to accomplish things that are possible, one has to wrestle with the readjustment of deeply entrenched rights and that is not easy.

Again, I think Senator Doody would confirm that, over the history of Newfoundland, the mineral and forest resources were put out on very long-term concessional agreements to developers who were a little like feudal lords, with extremely long-term contracts, extremely rigid terms, and so on, and in many cases the province got very little out of those. To get into a position in which the management is better, in which there is a better mix of the public and the private interest, and in which the province gets something out of those things, is a very difficult thing to accomplish.

Similarly, in the fishery there are deeply entrenched beliefs and rights, as seen by Newfoundlanders, and those have to be respected. If you are going, then, to try to realize on this new opportunity, which necessarily involves some new approaches to management, you are really going to have to get the new approaches to management and the older rights, as it were, married up in some effective way.

A third matter I would point to as a lesson arising from our study is the importance of productivity and the diffusion of technology in domestic industries. It is true that in terms of productivity averages, as they are usually measured, productivity is lower in Newfoundland than in some other parts of the country. It is true that that gap has existed for some time. I think that there is certainly some evidence of modest closing, but it is a large gap. It is true that there are many industries in Newfoundland in which the gap is smaller, and some where it is larger, but it is also important to note that there have been substantial improvements in productivity in a wide variety of industries in Newfoundland. I speak of the last twenty-five or thirty years, and it may have gone on before, but there has certainly been a substantial improvement in that period of time. The improvement in productivity is, to a considerable extent, a matter of the sum, the cumulative effect, of a lot of little things—training, skill development, management improvement, better marketing arrangements, better transport arrangements. No one or two things are the answer to everything.

One of the lessons that we have drawn from the study—and I should note that we had the benefit of interviews and consultations with hundreds of business firms in Newfound-

## [Traduction]

Dans les secteurs des mines et des forêts, les possibilités d'expansion sont assez limitées, mais il n'en reste pas moins que les ressources existantes ou connues continuent de fournir un bon rendement. Si le problème de la tordeuse de bourgeons d'épinettes ne s'aggrave pas trop, l'industrie des produits forestiers continuera d'être un secteur important au niveau des débouchés, des emplois, de la productivité et des revenus pour cette province. Le pétrole et le gaz sont une nouvelle industrie, mais l'énergie hydroélectrique offre de grandes possibilités d'expansion. Malheureusement, à Terre-Neuve, l'un des problèmes auxquels nous faisons face est l'encroûtement, si vous me permettez cette expression, des institutions, des croyances et des droits. Avant de réaliser quoi que ce soit, il faut se battre contre des droits acquis ancrés depuis longtemps et laissez-moi vous dire que ce n'est pas facile.

Je pense que le sénateur Doody vous le confirmera également. Dans toute l'histoire de Terre-Neuve, des concessions minières et forestières ont été consenties à des entrepreneurs en vertu d'accords à longs termes; il s'agissait d'entrepreneurs qui se comportaient un peu comme des seigneurs féodaux. Ces contrats étaient à très long terme et prévoyaient des conditions très rigides. Dans bien des cas, la province n'en a tiré que très peu de profits. Il est très difficile de changer la situation, d'améliorer la gestion et d'augmenter la participation des intérêts publics et privés pour que la province puisse en tirer des avantages.

La même situation existe dans l'industrie des pêches. Il faut respecter les croyances et les droits ancrés, que les Terre-Neuviens considèrent comme acquis. De nouvelles approches de gestion sont nécessaires pour tirer profit de ces nouveaux débouchés. Il convient donc de trouver le moyen de marier efficacement les nouvelles approches de gestion aux droits acquis.

Une autre des conclusions que nous avons tirées de notre étude est l'importance de la productivité et de la diffusion de la technologie pour les industries intérieures. Il est vrai que selon les formules habituelles d'évaluation, la productivité moyenne de Terre-Neuve est inférieure à celle d'autres régions du Canada. Il est vrai aussi que cet écart existe depuis un certain temps déjà. Il semble par contre que cet écart rétrécit, mais il est encore considérable. Dans certaines industries, l'écart entre Terre-Neuve et le reste du pays est moins grand, dans d'autres, il est plus considérable. Il convient toutefois de souligner qu'une grande variété d'industries de cette province ont enregistré de fortes améliorations de leur productivité. Je parle des 25 ou 30 dernières années. Il y a peut-être eu des améliorations avant cette époque, mais il ne fait aucun doute qu'elles ont été considérables depuis ce temps. L'amélioration de la productivité est attribuable, dans une grande mesure, à l'effet cumulatif d'un ensemble d'éléments comme la formation, l'amélioration des compétences et de la gestion, des meilleures dispositions de mise en marché, de meilleurs arrangements de transport. Elle n'est donc pas attribuable à un seul ou à deux de ces facteurs.

Il est donc ressortie de notre étude, dans le cadre de laquelle nous avons interviewé des représentants de centaines d'entreprises de cette province que nous avons aussi examinées, qu'il



[Text]

land in the course of doing that study—is that productivity improvement in Newfoundland is certainly attainable; you are dealing with a very diffuse process; there is no single magic answer to improving productivity, but there are many ways in which and places where those improvements can be brought about. Indeed, it is worthwhile for Newfoundlanders to keep, as it were, hacking away on those fronts, because they themselves can improve their productivity, their jobs, and their real income. To put it in other words, a very large part of their development is in their own hands; they can do something about it.

Another thing we have learned from this particular study—and I do not know whether it would be equally relevant in a study of Nova Scotia or New Brunswick—is the significance of the urban structure. This is an area in which we have run into some difficulties with Premier Peckford.

Let me indicate what it was we were saying, and what kind of lessons we drew from this. It is really only twenty-five years ago that, for all practical purposes, communication in Newfoundland was by boat. Now the principal means of communication within the peninsulas—not every peninsula, but most of the peninsulas—is by road. Most of the principal peninsulas are now connected, as it were, by the Trans-Canada Highway, and in most of the peninsulas there are one or two large towns or small cities which have some kind of accumulation of secondary education, health services, government services, shopping centres, and so on. These peninsular communities comprise 25,000 to 60,000 people in many cases, and that is a unit which is big enough, in fact, to make it possible to have a substantial number of modern services perform very efficiently for the people of Newfoundland.

We recognize that change. We see it as something which has not been forced but which is a natural evolution in choice by the people of Newfoundland. It seems to us to have a little of the best of both worlds; that is to say, people in Newfoundland can choose to live and often work in the traditional decentralized pattern around the peninsulas, and they can also choose to have those things that can only be provided effectively within a large town or small city. They can choose to have those things; they do not have to move to big cities and so on in order to get some of the large town or small city benefits. That seems to us to have turned out to be really quite an economic and social success, a bit of the best of both worlds.

We then went on and said that we recognize that as a base on which future development can and should take place. When you say that, you are open to the challenge that you are trying to impose a centralized pattern on Newfoundland, or a city structure, such as in Ontario, on Newfoundland; or that you are a city lover, and those sorts of things. It is inevitable that you be open to challenge on those grounds. We tried to get the story straight, and rather than being taken to be what we call centralizers, we tried to say that this is a pattern which has evolved, which has been chosen; it seems to have both a social and an economic base, which seems to be working in Newfoundland terms, and therefore that is in fact one of the central facts of future development.

[Traduction]

ne fait aucun doute qu'il est possible d'améliorer la productivité à Terre-Neuve. Mais c'est un processus très diffus. Il n'y a pas de solution magique, mais il y a de nombreux moyens d'apporter des améliorations à plusieurs niveaux. En fait, la meilleure façon de procéder pour les Terre-Neuviens est de continuer de travailler dans tous ces secteurs, car il n'en tient qu'à eux d'améliorer leur productivité, leurs emplois et leur revenu réel. En d'autres termes, l'expansion économique dépend, dans une grande mesure des Terre-Neuviens eux-mêmes et ils sont les mieux placés pour savoir comment la réaliser.

Un autre des éléments qui est ressorti de cette étude, et j'ignore si cela s'applique également à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, c'est l'importance de la structure urbaine. C'est une question qui nous a attiré quelques difficultés avec le premier ministre, M. Peckford.

Je vais élaborer là-dessus. Il y a 25 ans, la communication à Terre-Neuve s'effectuait, à toutes fins pratiques, par bateau. Maintenant, le principal moyen de communication à l'intérieur des péninsules, non pas toutes les péninsules mais la majorité d'entre elles, ce sont routes. La majorité des principales péninsules sont maintenant reliées, en quelque sorte, par la Transcanadienne. La plupart des péninsules compte une ou deux grandes municipalités ou petites villes qui regroupent des établissements d'enseignement secondaire, des services de santé, les services du gouvernement, des centres commerciaux et ainsi de suite. Ces collectivités des péninsules comptent entre 25,000 et 60,000 habitants ce qui est suffisant pour permettre d'offrir efficacement à la population un nombre considérable de services modernes.

Nous reconnaissons ce changement. Nous estimons que, dans l'ensemble, il ne s'agit pas d'un changement forcé, mais bien d'une évolution naturelle dont les Terre-Neuviens sont responsables. Il nous a semblé que les Terre-Neuviens peuvent profiter du meilleur des deux mondes. En effet, ils peuvent choisir de vivre et souvent de travailler selon le mode traditionnellement décentralisé des péninsules, mais ils peuvent également obtenir les services que seule une grande municipalité ou une petite ville peut leur fournir efficacement. Ils ont le choix. Ils ne sont pas obligés de déménager dans une grande ville pour obtenir les avantages d'une grande municipalité ou d'une petite ville. C'est donc un succès sur le plan économique et social. Ils peuvent avoir le meilleur des deux mondes.

Nous avons donc reconnu que c'était la base sur laquelle l'expansion économique à venir peut et doit reposer. Mais en disant cela, l'on nous a critiqué d'essayer d'imposer à Terre-Neuve une structure centralisée ou urbaine comme celle qui prévaut en Ontario. L'on nous a même accusé d'être des citoyens enragés. Il est inévitable que ce genre de raisonnement donne lieu à la critique. Nous avons essayé de cerner les faits et plutôt que d'être considérés comme des centralisateurs, nous avons tout simplement constaté les caractéristiques de cette évolution qui semblent avoir des bases tant sociales qu'économiques et qui fonctionnent très bien à Terre-Neuve. À notre avis, il s'agit d'une des caractéristiques de toute expansion économique future dans cette province.



## [Text]

Finally, let me simply note that in the report the thing we had to wrestle with that gave us the greatest difficulty was the matter of social policy. As you know, partly reflecting the circumstances of the people of Newfoundland, Newfoundland is a very large recipient of, and has a great dependency on, transfer payments, both to governments and to people. The most notable feature at the level of people is the transfers through the unemployment insurance system, and in Newfoundland there is a large dependency on the unemployment insurance, not only on what we call the core unemployment insurance program, but the fishermen's benefits, in which fishermen have rights to benefits after ten weeks of fishing in any year, and the regionally extended benefit program under the unemployment insurance system. There are people in Newfoundland who say, often with sadness, that the U.I. is part of their way of life. What we did was to say that in thinking about the problem let us try to separate out the question of the overall dollar transfers in Newfoundland from the structure of the program, and let us, without arguing about it for a while, suppose that the same amount of money was going to be transferred to Newfoundland one way or another. Are there improvements possible in the programs—the job creation program, the unemployment insurance program, the fishermen's benefit program, the transportation subsidy program and so on—such that Newfoundland could get more for the money, in the sense of more employment, real income, earned income, productivity, et cetera, those economic things, and something that would be regarded by Newfoundlanders as better in the sense of being more equitable because there are some very severe inequities within the programs that now exist which Newfoundlanders themselves identify. As I say, we wrestled with that; we laid out in our report some options; we explored a variety of these options and their feasibility, did the arithmetic on them, and so on.

I have to say that the most we have been able to do is to suggest that there are approaches within that framework that look to be well worth pursuing, but they are very delicate problems of analysis, design of programs and so on, and they are beyond our particular kind of competence, as we are not experts in designing social programs, but they really should be pursued. We, of course, have been told by people already that some of these things are untouchable, that it is just too hard to change existing social programs, even when you approach those programs, as we have done, by saying, "Suppose you take the whole of the money, can you get something better in terms of equity in Newfoundland, and better in terms of efficiency in Newfoundland, for Newfoundlanders?" It is still too hard to tackle it that way. That is a very serious issue.

My final word is that oil and gas are on the horizon; that Newfoundland has done a really outstanding job of trying to learn the lessons in regard to oil and gas development from the experience of others, not only in terms of the industry but in terms of the urban and social impacts and so on; it is really outstanding. You all know the ownership question is a central matter of dispute between the government of Canada and the government of Newfoundland in regard to the ownership of

## [Traduction]

Et finalement, j'aimerais simplement ajouter que c'est la question de la politique sociale qui nous a donné le plus de fil à retordre. Comme vous le savez, en partie en raison de la situation de la population de Terre-Neuve, cette province dépend considérablement des paiements de transfert tant au gouvernement qu'à la population. En ce qui concerne la population, ces paiements sont surtout effectués dans le cadre du régime de l'assurance-chômage et il y a une très grande dépendance à ce niveau dans cette province, non seulement pour ce qui est de l'assurance-chômage comme telle, mais aussi en ce qui concerne les prestations aux pêcheurs que ces derniers reçoivent après dix semaines de pêche effectuée dans une année quelconque, sans oublier le programme des prestations régionales qui relève du régime d'assurance-chômage. Il est fort regrettable que certains Terre-Neuviens puissent déclarer que l'assurance-chômage est une partie intégrante de leur mode de vie. Nous avons donc adopté l'approche suivante. Nous avons essayé de séparer la question des paiements de transferts globaux à Terre-Neuve de la structure du programme en émettant l'hypothèse que ce même montant soit transféré à Terre-Neuve d'une façon ou d'une autre. Nous nous sommes demandé s'il n'était pas possible que certaines améliorations de programmes, comme la création d'emploi, l'assurance-chômage, les prestations aux pêcheurs, la subvention au transport et ainsi de suite ne profiteraient pas plus à Terre-Neuve, tant sur le plan d'augmentation de l'emploi, du revenu réel, du revenu gagné, de la productivité et ainsi de suite, enfin tous ces aspects économiques. En fait, une solution que les Terre-Neuviens pourraient juger préférable du fait qu'elle serait plus juste comme il existe des injustices graves au sein de ces programmes que les Terre-Neuviens eux-mêmes ont cernées. Nous nous sommes donc penché là-dessus. Nous avons énoncé des possibilités dans notre rapport et après examen, cherché lesquelles seraient applicables. Nous avons compilé les données nécessaires.

Mais le mieux que nous ayons réussi à faire a été de proposer des approches à l'intérieur de cette structure qui semble valable. Mais nous avons fait face à des problèmes d'analyse et de conception de programmes qui sont au-delà de nos compétences particulières. Nous ne sommes pas des experts en matière de conception de programmes sociaux, mais il conviendrait de les examiner plus à fond. L'on nous a évidemment déjà prévenu qu'il est impossible de toucher à certains de ces aspects, qu'il est beaucoup trop difficile de modifier les programmes sociaux existants, même en adoptant l'approche que nous avons utilisée à savoir, voici l'argent dont vous disposez, pouvez-vous obtenir qu'il soit dépensé de façon plus juste et plus efficace à Terre-Neuve pour les Terre-Neuviens? Mais il semble que c'est trop difficile. C'est une question très grave.

Et en conclusion, je tiens à parler un peu du pétrole et du gaz. J'aimerais signaler que les Terre-Neuviens ont fait un excellent travail pour ce qui est essayer de profiter de l'expérience acquise par d'autres dans le domaine de l'exploitation du pétrole et du gaz, et non seulement en termes de l'industrie, proprement dite, mais en termes des répercussions urbaines et sociales. Vous savez tous que la question des droits de propriété est à la base du conflit entre les autorités fédérales et



[Text]

offshore resources. We have taken the position in the report that regardless of where the ownership matter gets settled, the development of the offshore oil and gas necessarily involves major participation in the planning, development, agreements, et cetera, of both levels of government; and, secondly, that under any regime that we think would make any sense, Newfoundland should be a substantial beneficiary from that development.

We have a few more things to say, but that is the general position we take. Mr. Chairman, I think that is probably too much already, but let us get to the discussion and start things off.

**The Chairman:** Not at all. I think, Dr. Slater, that the Newfoundland study is a very special area, and I am very pleased that you were able to spend the time in giving us the background on which questions can be framed.

Honourable senators have before them Dr. Slater's written submission, and I would ask for a motion that it be attached to today's hearing. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The lead questioner is Senator Thériault.

**Senator Thériault:** Thank you, Mr. Chairman, Dr. Slater and Dr. Copithorne. I am happy that I was here a little early this morning and obtained a preview, from you personally, of the report which you tabled yesterday, on the whole national economy, and to hear from you it was not as grim as we see it and as portrayed in the media last night.

Having said that, I have a few questions, Dr. Slater. Maybe I should give you a little background of why I am asking these questions. I have been a practical politician in New Brunswick for twenty years; that is one who has to be re-elected every three or four years. There is a saying down there in the Atlantic provinces that we have been studied to death. Therefore, I am not surprised, when any report comes out by the Economic Council of Canada, that Newfoundlanders, like Maritimers, would take a critical look at it. Having said that, I am not going to go into your comments as to subsidy, because I think that my colleagues from Newfoundland are in a very much better position to study it than I am, but what struck me, as a pragmatic politician, when I read your recommendations, your report, your statement, and heard you this morning, is this: You talk about creating jobs here and there in general terms, and you went on this morning to explain that in this country, and especially in the Atlantic provinces, perhaps we are too much natural resource oriented. You did not say that, but reading your report as best I could, I fail to see, on your recommendations, when you talk about these jobs in certain areas, what kind of job you are talking about?

**Dr. Slater:** Firstly, we believe that there are indeed jobs to be created directly by some of the staple industry developments, and in close support of those developments. The most obvious illustration is the possibilities in the fish-processing side of things, if indeed the volumes can be increased substantially and if the upgrading of the processing of the product can

[Traduction]

provinciales pour ce qui est des ressources au large des côtes. La position que nous avons adoptée dans notre rapport est la suivante: sans égard à la question des droits de propriété, l'exploitation du pétrole et du gaz au large des côtes doit se faire avec la participation des deux paliers de gouvernement au niveau de la planification, de l'exploitation et des accords et que dans le cadre de tout programme raisonnable, Terre-Neuve devrait profiter considérablement de cette exploitation.

Il y aurait beaucoup plus à dire, mais c'est notre position générale. Monsieur le président, j'ai probablement déjà beaucoup trop parlé, alors je propose que nous commençons le débat.

**Le président:** Pas du tout. Je pense, monsieur Slater, que Terre-Neuve constitue un domaine particulier et je suis content que vous ayez pu venir nous donner les références de base nous permettant de situer l'étude.

Les honorables sénateurs ont devant eux le mémoire de M. Slater et je propose qu'il soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord? (*Adopté*)

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le sénateur Thériault va commencer à poser les questions.

**Le sénateur Thériault:** Merci, monsieur le président, messieurs Slater et Copithorne. Je suis heureux d'être arrivé tôt ce matin car cela m'a permis d'avoir un aperçu préliminaire du rapport que vous avez déposé hier sur toute la question de l'économie nationale et, à vous entendre, la situation n'est pas aussi grave que nous la percevons ni que ne la décrivaient les médias hier soir.

Cela dit, j'ai quelques questions à poser, monsieur Slater. Je devrais peut-être vous dire pourquoi je les pose. Je suis dans la politique au Nouveau-Brunswick depuis vingt ans et cela implique une réélection tous les 3 ou 4 ans. On dit dans les provinces Atlantiques qu'on nous a étudiés à mort. Aussi je ne suis pas surpris, lorsqu'un rapport émane du Conseil économique du Canada, que les Terre-Neuviens, comme les habitants des Maritimes, l'examinent d'un œil critique. Mais je ne vais pas parler de vos observations sur les subsides, car je crois que mes collègues de Terre-Neuve sont bien mieux placés que moi pour le faire. Toutefois, ce qui me frappe en lisant vos recommandations, votre rapport, votre déclaration et en vous écoutant ce matin, c'est ceci: En tant qu'hommes politiques «pratiques», vous parlez de création d'emplois ici et là de façon bien générale, et ce matin, vous avez expliqué que peut-être, au Canada, et certainement dans les provinces Atlantiques, nous ne sommes pas très orientés vers les ressources naturelles. Vous ne le dites pas exactement, mais en lisant soigneusement votre rapport, je n'ai pas réussi à voir, dans vos recommandations, lorsque vous parlez de ces emplois dans certains secteurs, de quels types d'emplois vous parlez?

**M. Slater:** Tout d'abord, nous pensons qu'en effet il faut créer des emplois directement grâce à des projets de développement des industries de base et en appuyant sérieusement ceux-ci. L'exemple le plus évident, c'est le potentiel qui existe du côté de la transformation du poisson s'il y a moyen, d'une part, d'augmenter les volumes substantiellement et, d'autre



**[Text]**

take place so that one sells a more highly valued product. There certainly are possibilities in offshore oil and gas development.

What we said is that on the basis of the Norwegian and Scottish experience, one is talking about direct job creations in the 4,000 to 5,000 persons range, and given unemployment of 30,000 or whatever it might be, that was not big enough by itself to take care of everything.

Going on beyond that, I think that there is a tremendous number of people in Newfoundland who are engaged in providing trucking services, construction, retail and wholesale distribution, business management and so on. It is an expanding number of people who are earning really quite good livings. Many of the people who come out of the various training programs, both post-secondary and pre-secondary, have indeed obtained pretty good jobs in a whole variety of fields. I think that we became convinced that it is certainly within the power of the people of Newfoundland, not totally to overcome the seasonality of employment, but to reduce somewhat the seasonality of their employment, have longer seasons and things of that sort, which is important not only for their jobs but also for their real income, their spending power, and all that goes with it in terms of jobs in Newfoundland.

I suppose we are also convinced that if indeed productivity improves, and varieties of industries in Newfoundland, that Newfoundland-based activity will have some advantage over offshore activity and that there will be jobs there. We heard about the importance involved in the possibilities of Newfoundland as a centre for northern development in communications and so on through the whole of that Arctic area. We have heard the story of the creation of jobs and activities that has already taken place in the last two years by a number of Newfoundland-based industries, or Newfoundland-based industries entering into consortia arrangements with respect to servicing the oil and gas industries, and things of that sort. It is true we do not have one or two industries, and we do not have a piece of evidence that shows overwhelmingly that a particular area will supply a huge expansion of employment, but I guess we are impressed with the opportunities for employment in many directions.

Lawrence, do you have anything to add on this?

**Dr. Lawrence Copithorne (Director, Newfoundland Reference, Economic Council of Canada):** In the case of the kind of urban structure that we have seen develop in the peninsulas, where there is, say, one service centre on the Transcanada Highways, or somewhere near it, like Carbonear, which begins to develop, you can go and look at the jobs which exist in the vicinity and you will find that such jobs never existed before in the peninsula. To take a most extreme example, one could think of hairdressing and banking; there are many small outports where nothing but fishing or the grocery store and merchants existed before. Now we find that there are jobs that have moved into the peninsulas that were never there before. So not only do you commute to buy services that you previously could never get, but new jobs are also created to

**[Traduction]**

part, d'améliorer la transformation de manière à pouvoir vendre un produit plus coté. Il y a certainement des possibilités aussi en ce qui concerne l'extraction pétrolière et gazière en mer.

Nous avons dit qu'à la lumière de l'expérience norvégienne et écossaise, on parle de création directe de 4,000 à 5,000 emplois; or, compte tenu des 30,000 chômeurs, cela ne suffit pas.

En outre, je pense qu'il y a un grand nombre de personnes à Terre-Neuve qui travaillent dans le camionnage, la construction, la distribution de marchandises en gros et en détail, la gestion d'entreprises, etc. Cela représente un nombre croissant de personnes qui gagnent très bien leur vie et qui ont suivi divers programmes de formation, soit post-secondaire soit pré-secondaire. Nous sommes convaincus que la population de Terre-Neuve peut certainement, sinon lier totalement le caractère saisonnier de l'embauche, tout au moins en réduire le degré en prolongeant les saisons, ce qui est très important non seulement pour protéger les emplois des travailleurs, mais encore leur revenu réel, leur pouvoir d'achat et tout ce qui est compris lorsqu'on parle d'emploi.

Nous sommes également convaincus que si la productivité augmente, ainsi que l'ensemble des industries de Terre-Neuve, les entreprises basées dans cette province auront un certain avantage par rapport aux activités hauturières et offriront des emplois. Nous avons entendu parler de l'importance que présente la possibilité de choisir Terre-Neuve comme centre de développement dans le domaine des communications dans toute la région de l'Arctique. Nous avons également entendu parler de la création d'emplois et d'activités par un certain nombre d'industries basées à Terre-Neuve ou d'industries terreneuviennes se constituant en consortiums pour desservir les industries pétrolières et gazières. Il est vrai que nous n'avons pas qu'une ou deux industries, et que rien nous indique qu'un domaine particulier offrira une augmentation accrue d'emplois, mais nous sommes impressionnés par les débouchés qui se présentent ici et là.

Lawrence, avez-vous autre chose à ajouter?

**M. Lawrence Copithorne (directeur, section de Terre-Neuve, Conseil économique du Canada):** Il y a juste une chose. Dans le genre de structure urbaine que nous avons vu se développer dans les péninsules, où il y a, disons, une station-service sur la Trans-Canadienne ou aux environs, mettons à Carbonear, vous pouvez aller voir les emplois qui se trouvent aux environs et vous constaterez qu'ils n'existaient pas avant. Mais pour prendre un exemple plus extrême, on pourrait penser aux salons de coiffure et aux banques. Il y a de nombreux petits ports où il n'existait rien avant, mis à part la pêche, l'épicerie et les marchands. Or, à l'heure actuelle, nous constatons que de nombreux emplois se sont créés dans les péninsules. Donc, non seulement vous vous déplacez pour acheter des services que vous ne pouviez obtenir au préalable,



[Text]

produce those services. Most of the employment opportunities are in the service category.

**The Chairman:** May I ask for a clarification? By "peninsula" do you mean the inner body of Newfoundland? I am sorry for this interruption.

**Dr. Slater:** Think of the island as being like a hand. Newfoundland has a series of peninsulas around it like fingers; each is a unit.

**Senator Godfrey:** What page are you looking at?

**Dr. Slater:** Page 17 and Table 2-1 on page 18.

**The Chairman:** I am sorry for this geography lesson. I suppose that is how we learn about each other. What is the difference, then, between an outport and a peninsula? I take it St. John's is not an outport?

**Dr. Slater:** No. An outport is a small community on a peninsula, and it used to be that communication with people on the coast living at the outports was entirely by boat, with all the limitations of that. Essentially, in each of those peninsulas, as I call them, now there is an internal road network that links up the bulk of the outports on that peninsula. People still live in the outports, but in a sense they can use the whole of that peninsula as their unit for marketing, servicing, getting service and things of that sort.

**The Chairman:** So what you are saying there, Dr. Copithorne, is that there is urban development associated with the peninsulas?

**Dr. Copithorne:** Yes.

**The Chairman:** And the people from the outports are going to that urban centre for services?

**Dr. Copithorne:** Yes.

**The Chairman:** You are not saying that the services have developed in the outports?

**Dr. Copithorne:** Not to a large extent. Examples of the development of services are some of the shopping centres like Carbonear, which has a big one, and another that is going in is at Clarenceville. These towns or cities, in themselves, are far too small to support the size of shopping centres that are going in there. The only reason such a shopping centre becomes economic is that it is not serving 3,000, but more like 25,000 to 30,000 people, who come in from large distances. From our survey data we could see that the average purchase in a grocery store in Newfoundland in these large chains is much larger than it is in Ontario, so that you can see that the shopping pattern is rather different. We also had a labour market comparison survey where we interviewed hundreds of people who are workers, and we found that they do commute great distances to work, as long as Ontario on average.

**Senator Godfrey:** What does that do to employment in the grocery stores in the outports? You increase productivity by bringing them in to buy in the supermarkets, but what happens

[Traduction]

mais encore vous devez créer les emplois pour assurer ces services, et la plupart des débouchés se trouvent dans les industries de service.

**Le président:** Puis-je demander un éclaircissement? Par «péninsule», vous entendez la partie interne de Terre-Neuve?

**M. Slater:** Mettons que l'Île ait la forme d'une main. Elle a autour d'elle toute une série de péninsules, dont pratiquement chacune constitue une unité.

**Le sénateur Godfrey:** A quelle page êtes-vous?

**M. Slater:** A la page 17.

**Le président:** Je suis désolé pour ce cours de géographie. C'est la meilleure façon de faire connaissance. Quelle est la différence entre un port de mer et une péninsule? J'imagine que Saint-Jean n'est pas un port de mer?

**M. Slater:** Non, le premier est une petite collectivité qui se trouve sur une péninsule et, autrefois, le seul moyen de communication avec les habitants des petites villes côtières, c'était le bateau, avec toutes les restrictions que cela implique. En somme, dans chacune de ces péninsules, il y a un réseau routier interne qui relie l'ensemble des villes portuaires de la péninsule en question. Les villes côtières sont toujours habitées, mais dans un sens, leurs habitants peuvent utiliser la totalité de la péninsule pour ce qui est du commerce, des industries de service, etc.

**Le président:** Vous voulez dire en fait, monsieur Copithorne, que des villes se sont développées sur ces péninsules?

**M. Copithorne:** Oui.

**Le président:** Et les habitants des villes côtières se rendent dans ces centres urbains pour avoir des services?

**M. Copithorne:** Oui.

**Le président:** Vous ne voulez pas dire que les industries de service se sont développées dans les villes côtières elles-mêmes?

**M. Copithorne:** Pas dans une grande mesure. Comme exemple, je peux vous citer des centres d'achat comme celui de Carbonear, qui est assez important. Il s'agit de véritables petites municipalités qui sont bien trop petites pour se permettre d'accueillir des centres commerciaux de la taille de ceux qui y sont construits. Ce qui rend ces centres commerciaux rentables, c'est qu'ils ne desservent pas 3,000 personnes mais 25 à 30,000 clients, qui viennent de très loin. D'après les données de notre étude, la moyenne des achats dans un marché d'alimentation terre-neuvien appartenant à une grande chaîne est quatre ou cinq fois supérieure à celle de l'Ontario. Le comportement des acheteurs est donc tout à fait différent. Nous avons également effectué une étude comparative du marché de la main-d'œuvre; nous avons rencontré des centaines d'ouvriers qui parcourent de grandes distances pour se rendre au travail, distance qui en moyenne équivaut à celles observées en Ontario.

**Le sénateur Godfrey:** Quelle est l'incidence sur l'embauche dans les marchés des petits villages de pêche? Vous augmentez la productivité en amenant des clients pour les super-marchés,



[Text]

to the people who used to do it in the little individual communities? Productivity reduces jobs to start with.

**Dr. Copithorne:** It reduces under-employment, but the retail sector has a number of very serious problems. There is a market for a smaller kind of store, smaller than a supermarket, in a number of these large outport areas. But many of the services one can get in the service centre—and that includes a number of the things that are sold in the large supermarkets—are the sort of things that are normally unavailable in a small outport.

**The Chairman:** We will return to Senator Thériault. I apologized for interfering at the time that I was having a “free run”, but I needed to have a little geography lesson. So we are back to you, senator.

**Senator Thériault:** I think what Senator Godfrey has said is the point I was going to make. Those of us who have lived in rural areas have all seen these things come about. It is as Senator Godfrey said, when you talk about increasing productivity, which you have to do, you do not necessarily create jobs. You may create full-time jobs versus part-time jobs, but you are closing little stores which people can run on their own, little businesses, and they have to go to the supermarket to get a job.

Having said that, I wanted to ask you what you have to say about this. For example, one of the instances you used was pouring a foundation. That is a very simple one when you compare it with Ontario. Is that not a matter of scale? If I am in the cement business or the foundation business in Ontario, I can buy a \$200,000 machine which does everything, and I can find work for it twelve months of the year. I can put down a foundation in three hours. But if I am in Newfoundland or New Brunswick, and the volume of the business does not provide me with the capital to buy that equipment, then I have to have a smaller truck that costs \$40,000 or \$50,000. But to drive that truck I need a driver, the same kind of driver who drives that bigger unit in Montreal or Toronto, so therefore naturally the cost is higher. But I am not convinced, in spite of all the studies that may have been done in the Atlantic provinces, that if you take Newfoundlanders or New Brunswickers up in Toronto building a foundation, they are not just as good as anybody else up there.

**Dr. Slater:** I think, senator, all the evidence we have strongly supports your supposition. I think what I would say with respect to your matter of scale is in effect two things: firstly, it really is not an all-or-nothing thing. There are lots and lots of little things that you can do or not do in the construction industry. In laying a foundation you can, instead of building forms from scratch every time, have some forms that are adjustable, and you can put them down and move them, and so on. It turns out that there are lots of little things that have been adopted in Newfoundland—I do not know about New Brunswick—and they have made a difference. There is, in a

[Traduction]

mais qu'advient-il des personnes qui se fournissaient auparavant dans les petites localités? La productivité va à l'encontre de la création d'emplois.

**M. Copithorne:** Cela réduit le sous-emploi, mais dans le secteur de la vente au détail, nous avons pris un certain nombre de place et nous avons éprouvé de sérieux problèmes. Toutefois, il existe un marché pour un genre de magasin plus petit, dans certaine de ces agglomérations portuaires importantes. Mais bien des services que l'on peut obtenir dans un centre de services—et qui inclut un certain nombre de produits vendus également dans les grands super-marchés—sont généralement introuvables dans les petits ports de mer.

**Le président:** Nous allons repasser la parole au sénateur Thériault. Je suis désolé de vous avoir interrompu, mais j'avais besoin d'un petit cours de géographie. A vous la parole, sénateur.

**Le sénateur Thériault:** Je pense que le sénateur Godfrey a soulevé le même point que je voulais soulever. Ceux d'entre nous qui avons habité dans les régions rurales sont au courant de la chose. Comme l'a dit le sénateur Godfrey, augmenter la productivité, ce qui s'impose, ne veut pas dire pour autant créer des emplois. Vous pouvez très bien créer des emplois à temps plein; à la place des emplois à temps partiel mais vous fermez des petits magasins ou des petites entreprises que des gens exploitaient à titre individuels et maintenant ces mêmes gens devront aller au super-marché pour avoir un emploi.

Cela dit, je voudrais vous demander votre opinion sur la question suivante: Un des exemples que vous avez utilisé, c'est de couler une fondation en béton. C'est un exemple très simple lorsqu'on le place dans le contexte ontarien. Ne s'agit-il pas d'une question d'échelle? Si, par exemple, je suis dans une entreprise de béton ou de fondation en Ontario, je peux acheter une machine à tout faire au coût de 200,000 dollars et l'amortir en un an. Je peux construire la fondation en trois heures. Mais par contre, si je suis à Terre-Neuve ou au Nouveau-Brunswick, et que le volume d'affaires ne me permet pas d'investir dans un tel équipement, dans ce cas je dois prendre un camion plus petit au coût de 40 ou 50,000 dollars. Il me faudra alors un chauffeur, du même genre que celui qui conduit des engins plus gros à Montréal ou à Toronto, donc par conséquent, le coût sera plus élevé. Toutefois, je ne suis pas convaincu que, malgré les études qui ont pu être réalisées dans les provinces de l'Atlantique, si vous prenez des Terres-Neuviens ou des habitants du Nouveau-Brunswick à Toronto pour construire une fondation, il ne soient aussi bons que quelqu'un d'autre dans cette ville là.

**M. Slater:** Je pense, sénateur, que tous les témoignages que nous avons appuient votre supposition. Pour ce qui est de la question d'échelle, j'ai deux choses à dire: premièrement, ce n'est pas une question de «tout ou rien». Il y a beaucoup de petites choses que vous pouvez faire ou ne pas faire dans le domaine de la construction. En construisant une fondation, vous pouvez, par exemple, au lieu de commencer à zéro à chaque fois, avoir des panneaux tout prêts ajustables et les déplacer ensuite à volonté. En fait, il y a beaucoup de petites choses qui ont été adoptées à Terre-Neuve—et je ne sais pas à propos du Nouveau-Brunswick—et cela fait une grosse diffé-



[Text]

sense, a whole queue of other things there to pick up, and some of the firms have picked them up and some have not.

The second point I want to make is really the chicken-and-egg situation, that because some of these technical processes that are available are not used, though they could be used, you do not need very much larger scale to be doing what you have been doing in a fair number of them. The costs of construction are high. The capital cost of doing things in Newfoundland is high; Newfoundland as a base for carrying on activities is an expensive place to do business. Newfoundland-based activity, either for export or for competing with imports, is disadvantaged relative to the fellows who adopt the cheap construction. So that Newfoundland loses out by virtue of these methods. Technological advance cuts two ways, as you are rightly pointing out. If you are doing a given volume of work and you have a given amount of real expenditure and so on, and you put in some high-falluting new kind of technique that uses few people and a lot of capital, you are in fact going to displace people from jobs. There is that aspect to technological progress, and we acknowledge that. We have talked with hundreds of Newfoundland firms. This is not the kind of thing which is dreamed up in the heads of a bunch of theoretical economists. We became convinced, from talking with Newfoundlanders, that there is something to be gained in jobs and in work as well as productivity out of the process of productivity improvement. Not everywhere, but in quite a lot of areas, there are construction firms based in Newfoundland that operate not just in Newfoundland but over the whole Atlantic provinces and take contracts elsewhere, and they do very well indeed. They themselves say they think it is possible to get construction costs down in Newfoundland, but if they will not organize the work so that they get it on a better seasonal basis, it does not pay to make that bit of investment that would permit the adoption of some of these techniques—not necessarily on a huge scale—which would make a difference in cost. Have you anything to add on that?

**Dr. Copithorne:** I would refer you to page 73. It is not just a matter of scale; something like a concrete pumper is a machine that does require a fairly large degree of operation, but it does not stay out of Newfoundland because of small scale; the concrete pumper eventually does come into Newfoundland and gets adopted, but it is many years after it has been in operation in Ontario that it becomes adopted. Therefore the market is large enough to make use of these kind of techniques if ways can be found to bring them in sooner.

The other thing is that you do not have to centralize people; all you have to do is to get the economic activity located in several places. Then you can devise plants and stores that are on a scale comparable with what are used in Ontario.

[Traduction]

rence. Il y a, dans un sens, tout un ensemble de choses à adopter et certaines entreprises l'ont déjà fait.

Le second point que je veux soulever est une relation de cause à effet: que parce que certains des processus techniques existants ne sont pas utilisés, alors qu'ils pourraient l'être, vous n'avez pas besoin d'une échelle beaucoup plus grande pour réaliser ce que vous avez déjà fait dans un certain nombre de cas. Les coûts de construction et les coûts de capitaux sont élevés à Terre-Neuve. En effet, il est onéreux de faire affaire dans cette province. A Terre-Neuve, les opérations d'exportation ou la concurrence en matière d'importation se trouvent désavantagées par rapport aux personnes qui choisissent la construction à bon marché. Ainsi, cette province se trouve perdante à cause des méthodes utilisées. Les progrès technologiques constituent une lame à double tranchant. Comme vous l'avez ici justement fait remarquer. Si vous effectuez un certain volume de travail, avec un montant donné de dépenses réelles et recourez à un nouveau type de technique qui requière peu de main-d'œuvre et beaucoup de capitaux, vous allez en fait faire perdre à des gens leur emploi. C'est un aspect des progrès technologiques et nous le reconnaissons tous. Nous avons consulté des centaines d'entreprises terre-neuviennes. Et ce n'est pas le genre de chose dont rêvent les économistes théoriciens. A la suite de nos entretiens avec les Terre-Neuviens nous sommes devenus convaincus qu'il y a quelque chose à gagner dans la création d'emplois de même que dans la productivité, grâce au processus d'amélioration de la productivité. En effet, dans un certain nombre de domaines, il y a des firmes de construction basées à Terre-Neuve qui opèrent, non seulement dans cette province, mais dans toutes les provinces atlantiques, et acceptent des contrats ailleurs, ce qui leur réussit très bien. Ces firmes disent elles-mêmes: «nous pensons qu'il est possible de réduire les coûts de construction à Terre-Neuve, si seulement nous pouvions utiliser un tel processus. Toutefois, s'ils n'organisent pas mieux le travail, de sorte que nous l'obtenions pour une plus grande saison etc., ce n'est pas rentable pour nous de faire un petit investissement qui nous permettra d'adopter certaines techniques—et pas forcément à grande échelle—qui apporterait une différence dans le coût. C'est tout ce que je peux offrir. Avez-vous quelque chose à ajouter là-dessus?

**M. Copithorne:** Je voudrais parler de la page 73. Il ne s'agit pas simplement d'une question d'échelle et qu'une machine comme une bétonneuse requiert un degré assez important de manœuvre et que ce n'est pas pour des questions d'échelle trop petite qu'on ne le trouve pas à Terre-Neuve. La machine en question finit par arriver à Terre-Neuve et à être utilisée, mais ne l'est que bien des années après avoir été adoptée en Ontario. Par conséquent, cela veut dire que le marché est suffisamment important pour recourir à ce genre de technique si toutefois on pouvait trouver des moyens de les y amener plus tôt.

D'autre part, vous n'avez pas besoin de centraliser les gens. Tout ce que vous avez à faire c'est de situer l'activité économique dans plusieurs endroits et vous pouvez ensuite créer des usines et des magasins qui sont à une échelle comparable à celle utilisée en Ontario.



[Text]

**Senator Thériault:** I have one more question, though probably there are a lot of others. Again, in your report I did not see if you have made a comparative study as to productivity in low wage areas as against a high wage area. Speaking as a Maritimer, again oftentimes we have heard that productivity is low in the Maritimes. I think the former Premier of New Brunswick and people here from Nova Scotia will not accept that very easily but blame it on the people of New Brunswick or the Maritimes who are in management, saying they have something to do with it. I think the proof of the pudding is in the eating. As regards Michelin, I have never heard any report from Michelin in Nova Scotia complaining of the productivity of Nova Scotians in Nova Scotia. I have often wondered, and that is why I asked the question: if you in fact pay me a dollar an hour, I will give you a dollar an hour's worth of work; if you pay me two dollars, I will probably give you a dollar and a half's worth of work. That is why I was asking the question. Have you looked at this, and does it reflect that if you have low-wage industries, a little fish plant in an outpost—

**Dr. Copithorne:** I would not say that the wage is what is causing the problem. What we have found in Newfoundland is that there are instances where productivity is higher than in Ontario. We looked at department stores and grocery stores as examples, and we also looked at construction. Especially if the firm has many divisions, many plants or many stores, so that management can compare the performance of various establishments, and if the firm is large enough to get the economies of scale in buying raw materials and so on, then there is no reason why the productivity cannot be as good in Nova Scotia or Newfoundland.

**Senator Thériault:** So it is management just as much as anything else?

**Dr. Copithorne:** I would be very careful about laying it on the management, because when you do the statistical analysis, the two single factors which are most important are the scale of the operation you are talking about, and the rate of utilization of its equipment. The only way you can make the scale of plant large enough, and then simultaneously get a fairly high rate of utilization, is to locate that business, whatever it is, in a market that is large enough so that it can be fully utilized. That is why the urban structure aspect is the most important part of the productivity story.

**Senator Thériault:** I will ask one more question and then pass it on to other people, because there are some things in the social aspect of your recommendation that I do not agree with, but I will leave that to somebody else. I find it strange, and maybe it is done for a reason, that you really just gloss over the end result of DREE in Newfoundland. You say what it has done, but in your recommendation you do not seem to attach any great importance to the DREE program. Is there any special reason for that?

**Dr. Slater:** We did not do a serious and careful piece of research on DREE. We do have some questions about the impact of DREE in Newfoundland, and some of those are reflected in the report. Let me record two or three of those. Whatever the reason and the motivation for the road building

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** J'ai une autre question à poser. Je n'ai pas vu dans votre rapport si vous avez effectué une étude comparative entre la productivité dans les régions à faible revenu et celle dans les régions à revenu élevé. On dit que la productivité est basse dans les Maritimes. Je pense que l'ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick et que d'autres personnes de Nouvelle-Écosse n'avalent pas la pilule très facilement et reporteront le blâme sur les experts en gestion du Nouveau-Brunswick ou des Maritimes. La vérité viendra avec le temps. En ce qui concerne la société Michelin, je ne l'ai jamais entendue se plaindre en Nouvelle-Écosse de la productivité des habitants de Nouvelle-Écosse. Je me suis souvent posé des questions à ce sujet et c'est la raison pour laquelle j'ai posé ma question: si vous me payez \$1 de l'heure, je vous ferai un travail équivalent à cette somme-là; et si vous me payez \$2 de l'heure, mon travail équivalra probablement à \$1.50. Avez-vous songé à cette question et veut-elle dire que si vous avez des industries à faible revenu, comme par exemple une usine de transformation de poisson dans un petit port de mer...

**M. Copithorne:** Je ne dirais pas que le salaire est la source du problème. Nous avons constaté à Terre-Neuve qu'il y a des cas où la productivité est plus élevée qu'en Ontario. Nous nous sommes penchés par exemple sur des magasins à rayons et des épiceries ainsi que sur des entreprises de construction. Si l'entreprise en question possède de nombreuses divisions, usines et magasins, des éléments qui lui permettent de comparer le rendement des différents magasins, et si elle est suffisamment importante pour avoir une économie d'échelle en achetant des matières premières, dans ce cas il n'y a pas de raison que la productivité ne soit pas aussi bonne en Nouvelle-Écosse ou à Terre-Neuve qu'ailleurs.

**Le sénateur Thériault:** Donc la question de gestion importe autant que les autres questions?

**M. Copithorne:** Je serai prudent à ce sujet, parce que lorsque vous effectuez une analyse statistique, les deux facteurs les plus importants sont l'échelle d'exploitation dont vous parlez et le taux d'utilisation de l'équipement. Le seul moyen de rendre l'échelle d'exploitation suffisamment importante et par le fait même d'obtenir un taux élevé d'utilisation, c'est de situer l'entreprise quelle qu'elle soit dans un marché suffisamment important pour rentabiliser l'équipement. C'est la raison pour laquelle la question d'urbanisation constitue le facteur le plus important de la productivité.

**Le sénateur Thériault:** Je vais poser une autre question et passer ensuite la parole à quelqu'un d'autre, car il y a quelque chose dans l'aspect social de votre recommandation qui me dérange. Je trouve étrange, et il y a peut-être une raison, que vous mentionniez à peine les résultats du programme du MEER à Terre-Neuve. Vous donnez les résultats mais vous ne semblez pas, dans votre recommandation, y attacher beaucoup d'importance. Y a-t-il une autre raison pour cela?

**M. Slater:** Nous n'avons pas effectué de recherches sérieuses quant au programme du MEER, mais nous nous posons certaines questions quant aux répercussions du programme MEER à Terre-Neuve et certaines d'entre elles figurent dans le rapport. Permettez-moi d'en signaler deux ou trois. Quelle



[Text]

in these peninsulas and the Transcanada Highway, there is no question but that that has been a major factor of change, and in our judgment it was for the good. DREE was a major factor in that. Whether DREE felt that they were just bending to the will of the provincial politicians in building all these roads, or whatever the motivation was, the fact is that the road building program has been, I think, a big success, a big plus factor, and I think DREE deserves some credit for that.

The second point is that there are some successes also under the general development agreements, and there has been, as you know, a strong Newfoundland participation in shaping what sort of specific programs were put together under the general development agreements. There is no question but that the fish-processing capabilities of the province are much, much better than they used to be. There is no question about a number of other things having been improved. I do not know whether it is value for money, but I think one can say that under the general development agreements there are a number of things which have produced benefits. Whether the benefits have been worth the cost or not, I do not know. The subsidies to industrial plant development present a much more mixed story, as is the case in many parts of Canada, and especially it is a mixed story in Newfoundland because there has certainly been a large number of what I will call failures, pieces of bad luck, or whatever, that many of the industrial plant initiatives did not work out. Many of them had substantial DREE grants. I think Senator Doody could speak to this. To be fair about it, it is a mixture of good guesses, bad luck, one thing and another, that were in train, and I do not think that the industrial grant side of DREE has been a great success in Newfoundland, save for one or two of the fish plant projects.

**Senator Thériault:** That is why you did not put too much emphasis on it?

**Dr. Slater:** I think that is fair.

**Dr. Copithorne:** I think the truth is that when you have a research project of this size you have people studying everything from the fishery to productivity, and the editors have to squeeze a lot into a small book. They took the parts that were really exciting and hung on to them. The regional development incentives aspect of DREE in Newfoundland is only about 5 per cent of the total, so there is not a lot there to be studied.

**Senator Thériault:** When I look at your recommendations, you do not put emphasis on DREE on saying there should be—

**Dr. Copithorne:** Except in our Advisory Council on Industry Performance. We did not lay down rules on just how that had to be operated. But there was no question in the minds of the Economic Council and the researchers that the Department of Regional Economic Expansion should be considered very seriously in the role of that productivity advisory council. If there is to be productivity improvement there will have to be some modest amount of funding available to bring some of those changes about, and we see a large role for DREE in that.

[Traduction]

que soit la raison de la construction de routes dans les péninsules et de la Transcanadienne, il ne fait pas l'ombre d'un doute que cela a constitué un facteur important de changement et selon nous pour le bien. Le MEER en a été le principal instigateur. Que celui-ci se soit conformé aux vœux des hommes politiques de la province en construisant toutes ces routes, ou quelle qu'en ait été la raison, il reste que le programme de voirie a été un franc succès que nous devons en partie à ce ministère.

Par ailleurs, il y a eu d'autres succès grâce aux ententes-cadre de développement et il y a eu, comme vous le savez, une forte participation de Terre-Neuve pour élaborer les divers programmes relevant de ces ententes. Il ne fait pas l'ombre d'un doute que les installations terre-neuviennes de transformation du poisson sont bien mieux qu'elles ne l'étaient. Et qu'un certain nombre d'autres choses ont également été améliorées. J'ignore si nous en avons eu pour notre argent, mais je pense que l'on peut dire que grâce aux ententes-cadre, un certain nombre d'efforts ont porté fruit. Quant à savoir si les avantages sont proportionnels aux coûts, je l'ignore. Pour ce qui est des subventions accordées pour l'implantation d'usines industrielles, les résultats sont mitigés, comme dans de nombreuses régions du Canada, mais notamment à Terre-Neuve, car il y a un grand nombre d'échecs, de malchances qui n'ont pu être évités. Nombre de ces usines ont reçu des subventions importantes du MEER et je pense que le sénateur Doody pourrait vous en parler. En toute honnêteté, je ne pense pas que, pour le secteur industriel, les subventions du MEER aient été un grand succès à Terre-Neuve, sauf pour un ou deux projets d'usines de transformation de poisson.

**Le sénateur Thériault:** C'est pourquoi vous n'en avez pas beaucoup parlé dans votre rapport?

**M. Slater:** Je crois que c'est juste.

**M. Copithorne:** A mon avis, lorsqu'on a un projet de recherche de cette envergure, l'on procède à une étude complète de tous les secteurs, allant des pêcheries à la productivité et les rédacteurs doivent condenser leurs travaux pour en garder les parties qui étaient réellement intéressantes. Le problème est que les subventions du MEER au développement régional à Terre-Neuve ne représentent que 5 p. 100 du total et qu'il n'y a donc pas grand chose à y étudier.

**Le sénateur Thériault:** Lorsque j'examine vos recommandations, j'observe que vous n'insistez pas sur le fait que le MEER devrait...

**M. Copithorne:** Sauf dans notre Conseil consultatif sur la rentabilité de l'industrie. Nous n'avons pas établi de règles sur la façon de procéder à l'exploitation. Mais il n'y avait aucun doute dans l'esprit du Conseil économique et des chercheurs que le ministère de l'Expansion économique régionale devait intervenir très sérieusement dans ce conseil consultatif sur la productivité. Il doit y avoir accroissement de la productivité, et il devra aussi y avoir certaines sommes modestes consacrées au financement pour procéder à certains changements; et nous envisageons un rôle important du MEER à cet égard.



## [Text]

**The Chairman:** Honourable senators, it has been our custom to have one lead questioner. In this case, because the study is complicated and does refer particularly to Newfoundland, we thought it wise to have two lead questioners. Since we are privileged on this committee to have the former Finance Minister of Newfoundland in the person of Senator Doody, we thought we would ask him to be the second lead questioner.

**Senator Doody:** Mr. Chairman, I am sure that I will not do anything to make the meeting any less complicated. Being an ex-Finance Minister of Newfoundland does not qualify me for anything except having a great knowledge of how to borrow on capital markets.

**The Chairman:** That is priceless knowledge.

**Senator Doody:** That is becoming more popular right across the country.

**Dr. Slater:** It is a growth industry in Ottawa!

**Senator Doody:** I must say that I was quite impressed with the report. I particularly like the historical perspective with which the council approached the study. It went to the trouble of taking into consideration the development of the lifestyle of the people of Newfoundland and the settlement pattern, which I think is quite different from anywhere else in North America. The people who settled in Newfoundland did so exclusively for fishing purposes. They tried to get as close to the fishing grounds as they could, and they settled in the most awful places—in little islands, crags, coves, hillocks and hamlets, and so on, where one could hardly imagine anyone could live. They have also settled on the side of cliffs, and to try to get services to those people has been a great challenge.

The report touches on the attempt of a previous administration in the province to try a centralization scheme, which had tragic consequences in terms of the social life of the people of Newfoundland. Many independent people were moved from their way of life in small communities; small communities were closed down and people were put into large communities, but no employment opportunities at all were provided. It created a whole generation of welfare recipients, which is tragic and unfortunate, but it is an historical lesson—one, I think, the report takes good note of.

There are two things on which I should like some elaboration. Senator Thériault has already touched on one of them. I refer to the productivity question, which seems to me to be perhaps the most serious single problem that we have here. I am not very interested in the productivity level of supermarkets and grocery stores. To my untutored eye, it seems that if Newfoundland has an overabundance of anything it is an overabundance of superstores and shopping centres. One con-

## [Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, selon la coutume établie, il y a une personne qui pose des questions. Étant donné que l'étude est compliquée et qu'elle ne fait pas particulièrement allusion à Terre-Neuve, nous avons pensé qu'il serait sage d'avoir deux personnes qui posent des questions; vu que nous avons l'honneur de recevoir à notre Comité l'ancien ministre des Finances de Terre-Neuve, le sénateur Doody, nous avons cru bon de lui demander s'il pouvait être cette deuxième personne.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le président, je suis certain que je ne contribuerai pas à rendre cette séance moins compliquée. Je ne suis pas plus compétent des faits que je suis ex-ministre des finances de Terre-Neuve, sauf que j'ai de vastes connaissances sur la façon d'emprunter des capitaux sur le marché.

**Le président:** Ce sont des connaissances d'une valeur inestimable.

**Le sénateur Doody:** Cela devient de plus en plus populaire partout dans le pays.

**M. Slater:** C'est une industrie en pleine croissance à Ottawa!

**Le sénateur Doody:** Je dois avouer que j'ai été favorablement impressionné par le rapport. J'ai particulièrement apprécié la perspective historique selon laquelle on a abordé cette étude. On a pris la peine de tenir compte de l'évolution du mode de vie de la population de Terre-Neuve, de la colonisation dans cette province qui, à mon avis, est très différente de toutes les autres régions de l'Amérique du Nord. La population qui s'est établie à Terre-Neuve l'a fait exclusivement en raison des pêcheries. Elle a tenté de se rapprocher le plus possible des zones de pêches et s'est établie dans les endroits les plus difficiles, comme dans les petites îles, sur des flancs de montagnes escarpées, sur les gorges de montagnes, sur des petites collines, dans des hameaux, etc., où on peut difficilement imaginer que quelqu'un puisse vivre. Elle s'est aussi établie sur des falaises, et cela a été un réel défi que d'essayer d'offrir des services à ces peuplements.

Le rapport mentionne la tentative de centralisation du gouvernement provincial précédent, qui a eu des conséquences tragiques sur la vie sociale de la population de Terre-Neuve. Bon nombre de peuplements indépendants ont vu leur mode de vie changé dans les petites collectivités; on a dû déménager la population de certaines collectivités dans des collectivités plus grandes, mais on ne s'est pas du tout préoccupé d'offrir des emplois. Ce qui a créé toute une génération de prestataires du Bien-être social, ce qui est tragique et malheureux mais demeure une leçon sur le plan historique—qui a, je crois, été soulignée dans le rapport.

Il y a deux questions auxquelles j'aimerais des précisions. Le sénateur Thériault a déjà touché l'une d'elle. Je parle de la productivité qui semble être, à mon avis, peut-être le problème le plus grave que nous avons ici. Je ne suis pas particulièrement intéressé au niveau de productivité des supermarchés et des épiceries. En tant que profane, il me semble que si Terre-Neuve jouit d'une surabondance dans un secteur quelconque, il s'agit certainement des supermarchés et des centres



[Text]

stantly sees a national chain establishing another grocery store.

What bothers me is the comparison of productivity levels in fish plants, for instance. Why would the National Sea fish plant at St. John's, Newfoundland, have a lower productivity level than the National Sea fish plant in Nova Scotia? Does it cost that much more to produce a pound of fish in Newfoundland? I thought that the plant on the south side of the harbour at St. John's, Newfoundland, was one of the more productive plants—at least, when the fellows there are not on strike. The Abitibi mill in Grand Falls is one of their more profitable operations, as I understand it, and Bowater in Cornerbrook is not on the same level. They need some more capital to bring it up to date. But these are not philanthropists, and I am sure they would not be operating if the productivity was not up to, say, Liverpool, or Nova Scotia, Bowater. Could you explain what the difference is and why? I can understand the seasonal situation with regard to fishing.

**Dr. Slater:** We were through the National Sea plant in St. John's. Perhaps Dr. Copithorne could help out on this.

**Dr. Copithorne:** We are not allowed to divulge what plants our information came from, so we cannot answer a question of that specific nature. We should point out that all those industries were chosen through random sampling, and we wanted to sample the industry that exists. The fact that you have these grocery stores and department stores, and so on, reflects the fact that there is a large retail sector in Newfoundland, and we had to study what was there.

With regard to fishing plants, the important thing is to realize that we had a rather small sample of only about 15 or 16 firms reporting in each province. That included some large plants and some that were small, and we could only work with the average. What we find is that on average the productivity is much lower in Newfoundland, the reason being a much lower rate of utilization. There is also a lot more capital used. In Nova Scotia there is not as much automation, or capital per worker.

**Senator Hicks:** I am not clear on what you are saying.

**Dr. Copithorne:** We find that in the fish plants the value added per man-hour is, on average, much lower in Newfoundland than it is in Nova Scotia, the reasons being—

**Senator Godfrey:** Value added? What does that mean?

**Dr. Copithorne:** Value added is the sales minus the cost of the raw materials. Value added is the money left over to pay your work force and to pay for your capital equipment. We find that the value added is smaller in Newfoundland per man-hour worked than it is in Nova Scotia. A major reason is that there are fewer man-hours worked in each plant in

[Traduction]

commerciaux. On voit continuellement les chaînes nationales ouvrir d'autres magasins.

Ce qui me préoccupe c'est la comparaison des niveaux de productivité des usines de poissons, par exemple. Pourquoi l'usine de poissons National Sea de St-Jean, Terre-Neuve, aurait-elle un niveau de productivité moins élevé que celle de la Nouvelle-Écosse? En coûte-t-il beaucoup plus de produire un livre de poisson à Terre-Neuve? Je croyais que l'usine du côté sud du port de St-Jean, Terre-Neuve, était l'une des plus productives—du moins lorsque les employés ne sont pas en grève. Le moulin Abitibi de Grand Falls est une des exploitations les plus rentables, si je comprends bien, et Bowater à Cornerbrook n'est pas au même niveau. Cette entreprise a besoin de nouveaux capitaux pour se moderniser. Mais ce ne sont pas des philanthropes et je suis sûr qu'ils ne continueraient pas à exploiter si la productivité n'augmentait pas au niveau de, disons, Liverpool, ou de la Nouvelle-Écosse, à Bowater. Pouvez-vous nous expliquer la différence et nous en donner les raisons? Je peux comprendre qu'il y a une situation saisonnière en ce qui concerne les pêcheries.

**M. Slater:** Nous avons parlé de l'usine National Sea à St-Jean. Peut-être que M. Copithorne pourrait nous en donner des détails.

**M. Copithorne:** Nous ne sommes pas autorisés à divulguer le nom de l'usine où nous avons obtenu des renseignements, et nous ne pouvons répondre à une question aussi précise. Nous devons souligner que toutes ces industries ont été choisies au hasard et que nous avons pris comme échantillon une industrie qui existe. Le fait qu'il y ait ces épiceries et ces magasins à rayons, etc., témoigne qu'il y a un secteur de ventes au détail important à Terre-Neuve et nous avons dû étudier cette situation.

En ce qui concerne les usines de poissons il est important de se rendre compte que nous avons un échantillon plutôt restreint de seulement environ 15 ou 16 entreprises dans chaque province. Cela comprenait quelques grandes usines et d'autres plus petites, et nous ne pouvions travailler qu'avec la moyenne. Nous avons trouvé qu'en moyenne la productivité est beaucoup inférieure à Terre-Neuve, les raisons étant que le taux d'utilisation est beaucoup plus bas. Il y a aussi beaucoup plus de capitaux investis en Nouvelle-Écosse il n'y a pas autant d'automatisation ou de capital par travailleur.

**Le sénateur Hicks:** Je ne saisis pas très bien ce que vous dites.

**M. Copithorne:** Nous avons trouvé que dans les usines de poissons la valeur ajoutée par heure-homme est en moyenne moins élevée à Terre-Neuve qu'en Nouvelle-Écosse—la raison étant—

**Le sénateur Godfrey:** La valeur ajoutée? Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Copithorne:** La valeur ajoutée est le montant des ventes, moins le coût des matières premières. La valeur ajoutée est le montant qui reste pour payer la main-d'œuvre et le matériel. Nous trouvons que la valeur ajoutée, est moins élevée à Terre-Neuve par heure-homme travaillée qu'elle ne l'est en Nouvelle-Écosse. Une des principales raisons est qu'il y a



*[Text]*

Newfoundland, because many of them are on the icebound north coast and one is forced to work a shorter season. We found that one reason for productivity being lower there is entangled with the transfer system. We had to insert questions about unemployment insurance, because when we tried to find out why productivity was lower we had various researchers coming in and saying that we must look at the unemployment insurance problem.

**Senator Hicks:** Previously you referred to the comparison in the amount of capital between Newfoundland and Nova Scotia. I was not clear about that.

**Dr. Copithorne:** On capital, it turned out in the study that there was more capital used in Newfoundland plants than in Nova Scotia plants. We had more evidence of the use of filleting machines. The researcher who did the work came to the conclusion, after talking to businessmen, that it had something to do with labour relations; that, in fact, wages had increased much more dramatically in Newfoundland recently, that there was a more organized labour market in the fishing plants in Newfoundland. He believed that the filleting machines were usually not well designed for handling cod, because the fish were so variable in size that the machines did not work well. The reason they were being used in Newfoundland, the researcher found, was to substitute for labour which was high cost.

**Senator Godfrey:** Why is that not more efficient?

**Senator Doody:** I think it works on the yield, the amount of meat that you get back from the fish.

**Dr. Slater:** I think Dr. Copithorne has answered in terms of the average statistical evidence. With respect to the National Sea plant in St. John's, and the Grand Falls Pulp and Paper mill, I guess the principal lesson we drew from those is the fact they are high productivity, profitable operations, and they themselves provide examples within Newfoundland of precisely those sort of things. Therefore, if the average performance is below those, then how could some of the other activities in Newfoundland, in those industries, be brought up to what is already shown to be a good performance in Newfoundland? That is my observation, Senator Doody, on those two particular plants.

**Senator Doody:** I am glad I asked, because I have got that clear in my mind now. I obviously picked the wrong examples, and you did not. I can see exactly the problem. I know some of the seasonal plants, as we call them, in some of the northern areas—the northern peninsula, and the northeast coast of Newfoundland—work at about 30 per cent capacity.

**Dr. Slater:** Twelve or 13 weeks a year.

**Senator Doody:** It would seem that the term "more productivity", which always used to mean to me the amount of work a man could turn out, is not really all that applicable in this case, since he is not going to have an opportunity to turn

*[Traduction]*

moins d'heures-homme travaillées dans chaque usine de Terre-Neuve parce qu'un grand nombre des ces usines se trouvent sur la côte nord entourées par les glaces et que la saison de travail est plus courte. Nous avons que la productivité est moins élevée en partie en raison du système de transferts. Nous avons dû insérer des questions concernant l'assurance-chômage, parce que nous avons essayé de savoir pourquoi la productivité était moins élevée et divers chercheurs nous ont demandé d'étudier le problème d'assurance-chômage.

**Le sénateur Hicks:** Vous avez auparavant fait allusion à des comparaisons sur les capitaux investis entre Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. Je n'ai pas très bien saisi.

**M. Copithorne:** En ce qui concerne les capitaux, l'étude a montré qu'il y avait des capitaux plus élevés investis dans les usines de Terre-Neuve que dans celles de la Nouvelle-Écosse. Nous avons eu plus de preuves en ce qui concerne l'utilisation des machines servant au prélèvement des filets. Le chercheur qui a effectué l'étude a conclu, après s'être entretenu avec les hommes d'affaires, que ces problèmes étaient dus aux relations de travail; qu'en fait, les salaires avaient augmenté beaucoup plus récemment à Terre-Neuve, et qu'il y avait beaucoup plus d'ouvriers syndiqués dans les usines de poissons. Il croit que même si les machines à faire des filets n'étaient pas habituellement bien conçues pour la morue, étant donné que leurs tailles variaient considérablement et que les machines ne fonctionnaient pas bien. On les utilisait quand même à Terre-Neuve, selon les conclusions du chercheur, pour remplacer la main-d'oeuvre qui coûtait très cher.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi ne sont-elles pas plus efficaces?

**Le sénateur Doody:** Je crois que cela dépend de la récolte—la quantité de chair que l'on obtient d'un poisson.

**M. Slater:** A mon avis, M. Copithorne a répondu avec statistiques à l'appui. En ce qui concerne l'usine National Sea à Saint-Jean, et le moulin de pâtes et papiers à Grand Falls, je suppose que la principale leçon que nous puissions tirer est le fait que ce sont des usines ayant une forte productivité, une exploitation rentable et qu'elles constituent un exemple au sein de Terre-Neuve dans ce secteur. Par conséquent, si le rendement moyen est inférieur à celui de ces usines, comment d'autres entreprises de Terre-Neuve peuvent-elles atteindre ce niveau qui est déjà considéré comme un bon rendement à Terre-Neuve? Voilà mes observations, sénateur Doody, sur ces deux usines particulières.

**Le sénateur Doody:** Je suis heureux d'avoir posé la question, parce que la situation est maintenant claire. Contrairement à vous, je n'ai évidemment pas choisi de bons exemples. Je peux voir exactement le problème. Je sais que certaines usines saisonnières, comme nous les appelons, dans certaines régions du nord—la péninsule du nord et la côte nord-est de Terre-Neuve—fonctionnent à environ 30 p. 100 de leur capacité.

**M. Slater:** Douze ou treize semaines par année.

**Le sénateur Doody:** Il semble que le terme «une plus grande productivité» qui signifie toujours, à mon avis, la quantité de travail que peut accomplir un employé ne s'applique pas tout à fait dans ce cas, étant donné que cet employé n'aura pas



[Text]

anything out because the plants are closed and they can't get any fish.

There was a period there a few years ago when we were looking at creating a holding facility, a freezer facility, in one of the ice-free ports. The south coast of Newfoundland is ice-free all the year round, for the benefit of my colleagues. Perhaps I assume too much when I think everybody know that. We were thinking in terms of putting in a master plant, or a master port, or something, from which trawlers could fish all year round and truck the frozen product to the seasonal plants and let them work all the year round. The economics of that seemed to be acceptable at the time, but there were all sorts of problems. I think it was more of a political problem than a social problem. The big concern of the inshore fishermen was with the big trawlers catching their catch. I would gather, from your comments and those of Premier Peckford, that that problem really has not diminished to any extent.

**Dr. Slater:** Well, the impression in our study, Senator Doody, is that the possibilities of expansion of the total fishery are very considerable, and that these expansion possibilities exist within the offshore and the inshore fishery; so it is not a question of a fixed fishery, in the sense that if you take fish inshore you take them away from the offshore, and so on; but there is a question of balance.

The five-year plan of the Government of Newfoundland was released a few weeks ago, and it has a fishery chapter. Incidentally, their book is an excellent piece of work. There are differences between our work and theirs, and in the two sets of conclusions, but it is nevertheless an excellent piece of work. With regard to the fishery, they have plumped very heavily for the inshore fishery, as against the offshore. I guess there are major debates about the balance. There is no question about where the current Government of Newfoundland has come down in the matter.

**Senator Doody:** It would seem to me—though perhaps, obviously, it does not seem that way to others—that the most sensible and reasonable way of raising the income and standard of living of people in these fishing communities is to give them the opportunity to work all the year round. They cannot do that when the place is frozen. However, that is the recommendation I would have made if I had been involved in the report.

**The Chairman:** Your recommendation would have been what?

**Senator Doody:** The recommendation I would have made would have been the bringing of the raw product to the seasonal plants, if I had been involved in this, because you are really not touching the productivity problem at all unless you give these people a chance to work. They cannot work unless they can get fish, and the fish can only be brought into the ice-free ports and dropped. DREE has done a remarkable job in providing the roads to truck this fish over.

[Traduction]

l'occasion d'accomplir plus de travail parce que les usines sont fermées et qu'elles ne peuvent obtenir du poisson.

A un moment donné il y a quelques années, nous avons étudié la possibilité de construire des installations pour l'entreposage et la congélation, dans un des ports non fermés à la navigation l'hiver. Pour l'information de mes collègues, il n'y a jamais de glace sur la côte sud de Terre-Neuve. Je vais peut-être trop loin lorsque je présume que tout le monde le sait. Nous avons donc pensé d'y installer une usine principale, ou un port principal ou autre chose, où la pêche au chalut pourrait se faire toute l'année ainsi que le transport des produits congelés aux usines saisonnières, qui auraient ainsi du travail toute l'année. Cela semblait être acceptable à ce moment-là du point de vue économique, mais il y a eu toutes sortes de problèmes. A mon avis, il s'agissait davantage d'un problème politique que social. La grande préoccupation des pêcheurs était que les grands chalutiers pouvaient attrapper leurs prises. Je conclus d'après vos observations, et de celles du premier ministre Peckford, que ce problème n'est pas réellement disparu.

**M. Slater:** Selon notre étude, sénateur Doody, l'impression est que les possibilités d'élargissement de l'industrie de la pêche sont énormes, et que ces possibilités existent pour la pêche en haute mer et à l'intérieur; il ne s'agit donc pas d'une question fixe, en ce sens que si l'on pêche à l'intérieur il faudra diminuer les quantités au large des côtes, etc., mais il s'agit plutôt d'une question d'équilibre.

Le plan quinquennal du gouvernement de Terre-Neuve a été publié il y a quelques semaines et il contient un chapitre sur les pêcheries. Incidemment, il s'agit d'un excellent travail. Il existe des différences entre nos travaux et les leurs, de même dans les deux conclusions, mais il s'agit quand même d'un travail excellent. En ce qui concerne les pêcheries, ils ont insisté davantage sur la pêche dans les eaux intérieures par rapport à la pêche au large des côtes. Je suppose qu'il y a des arguments importants en ce qui concerne l'équilibre. Il ne fait aucun doute que le gouvernement actuel de Terre-Neuve s'est penché sur la question.

**Le sénateur Doody:** Il me semble—même si peut-être cela ne semble pas aussi évident pour d'autres—que la façon la plus sensée et la plus raisonnable d'augmenter le revenu et le niveau de vie de la population de ces collectivités de pêcheurs est de leur donner l'occasion de travailler toute l'année. Ils ne peuvent pas le faire lorsque tout est gelé. Cependant, c'est la recommandation que j'aurais faite si j'avais participé à l'étude.

**Le président:** Quelle aurait été votre recommandation?

**Le sénateur Doody:** Ma recommandation aurait été de transporter les matières premières aux usines saisonnières, si j'avais participé à cette étude, parce qu'en réalité on ne touche pas du tout au problème de la productivité à moins de donner à cette population la chance de travailler. Ces personnes ne peuvent pas travailler à moins d'avoir du poisson, et le poisson peut être transporté seulement dans les ports ouverts à la navigation l'hiver. Le MEER a encore fait un travail remar-



[Text]

**The Chairman:** So you are saying that the plants could work all year round.

**Senator Doody:** All the year round, yes, and then, eventually, please God, and the habit system, they would become less dependent on what now is an income supplement. Unemployment insurance is an income supplement down there rather than an emergency fund that you go to when you are out of work.

**The Chairman:** Why is that not done?

**Senator Doody:** Because there is a political and social fear. The tradition, going back for hundreds of years, has been that a man and his son get in a small boat, go 15 or 20 miles offshore to catch as much fish as they can, bring it into that community and process it there. That used to be all salted and exported as salt fish. You did not need very complicated facilities for salt fish production in those days. Now there are little freezer plants scattered all over the island, and they bring the fish to these freezer plants. They get cash for this fish for most of the year when they are able to fish. When the ice comes in, the boats are hauled up and the plants are closed. As Dr. Slater says, just as much equipment and capital goes into one of these plants as into a plant that works all the year round.

**The Chairman:** What you are saying, then, is that the fish ought to be brought in all year round. This is offshore fish?

**Senator Doody:** Well, yes. It would mostly be trawler fish that would be brought in to the ice-free ports. The people who are fortunate enough—or unfortunate, depending on where you come from—to live on the south coast of the island can fish all year round anyway, inshore and offshore. Most of these are deep-sea fishermen, however, and they have grown accustomed to the banking system. The sailing ships used to go to the Grand Banks years ago and trade around the world. Now they are in steel trawlers. But they have never been particularly married to the inshore fisheries. The majority of the Newfoundlanders, of course, have been married to the inshore fisheries, and very little has been done to try to change that.

**The Chairman:** Would the idea of bringing fish in year round change the role of the fishermen then?

**Senator Doody:** The Labrador cod stock is the secret of this whole thing. The spawning ground for all the fish that are caught, from northern Labrador to right around the tip of the Avalon Peninsula, and up into St. Mary's Bay, and the breeding stock, is the Hamilton Bank, off the coast of Labrador. The fishermen say—and one can hardly fault them—that you can only catch a fish once, and if the trawlers catch them offshore, or off the coast of Labrador, that's the end of it.

[Traduction]

quable en participant à la construction des routes pour transporter le poisson par camion.

**Le président:** Vous dites que les usines pourraient rester ouvertes toute l'année.

**Le sénateur Doody:** Oui, toute l'année et éventuellement, si Dieu et le système le permettent, elles deviendraient moins dépendantes de ce qui est maintenant un supplément de revenu. L'assurance-chômage constitue un supplément de revenu dans cette région plutôt qu'un fond d'urgence que l'on retire lorsqu'on est en chômage.

**Le président:** Pourquoi ne pas le faire?

**Le sénateur Doody:** Parce qu'on a certaines craintes sur le plan politique et social. Selon la tradition qui remonte à des centaines d'années, un homme va avec son fils dans une petite embarcation à 15 ou 20 milles au large des côtes pour attraper autant de poissons qu'ils le peuvent, les rapporter et les préparer dans la collectivité. Le poisson est salé et exporté. A cette époque, il n'était pas nécessaire d'avoir des installations très compliquées pour la production du poisson salé. Il existe maintenant de petites usines de congélation répandues ici et là dans l'île, et le poisson est apporté à ces usines de congélation. Les pêcheurs sont payés en argent comptant pour le poisson pendant toute la saison de pêche. Lorsque les glaces arrivent on rentre les embarcations et on ferme les usines. Comme l'a dit M. Slater, il y a autant de matériel et de capitaux investis dans ces usines que dans celles qui fonctionnent toute l'année.

**Le président:** Donc, ce que vous dites c'est que le poisson devrait être apporté à ces usines toute l'année. Il s'agit du poisson pêché au large des côtes.

**Le sénateur Doody:** Il s'agit dans la plupart des cas de poissons provenant de la pêche au chalut qui est transporté dans les ports non envahis par les glaces. La population a de la chance—de la malchance selon l'endroit où elle habite—celle de la côte sud de l'île peut pêcher toute l'année—de toute façon, à l'intérieur et au large des côtes. Cependant, la plupart des pêcheurs vont à la pêche en haute mer, et sont habitués aux bans de poissons. Il y a bien des années, les bateaux à voile allaient sur les Grands Banks et faisaient le commerce autour du monde. Maintenant, ils font la pêche dans des chalutiers de fer. Mais ils n'ont jamais été particulièrement intéressés à la pêche dans les eaux intérieures. La majorité des Terre-Neuviens est évidemment intéressée à la pêche dans les eaux intérieures et on a très peu fait essayer de changer ces habitudes.

**Le président:** L'idée de transporter le poisson toute l'année modifierait-elle le rôle du pêcheur?

**Le sénateur Doody:** La quantité de morue au Labrador en est le secret. Les frayères pour tous les poissons qui sont pêchés, du nord du Labrador jusqu'à la pointe de la Presqu'île Avalon et à la baie St. Mary's, sont à Hamilton Bank, au large de la côte du Labrador. Les pêcheurs disent, et personne ne peut le leur reprocher, que l'on peut attraper un poisson seulement une fois, et que si les chalutiers les attrapent au large, ou le long de la côte du Labrador, c'en est fini.



[Text]

We have some pretty elaborate technical refinements now in trawler fishing. The East Germans and the West Germans have perfected under-ice fishing for trawlers, and there are ice-strengthened ships that can fish all year round up there. The inshore fishermen can see their whole pattern and history of life just disappearing, because, they say, the fish will not be around to come in. There are others who say they will not come in anyway, because the Russians catch them.

**Senator Hicks:** You can see that this would be a logical position for the inshore fishermen to adopt, or for the Ministry of Fisheries to adopt, if we could control the whole industry; but as long as we are permitting ships from West Germany and Russia and elsewhere to fish in modern factory ships, it is unrealistic to think that we must curtail our own activities in that respect in order to protect the inshore fishermen, because we do not in fact control the factory ship business from European ports.

**Senator Godfrey:** You say there is no control by the federal government? I thought there were agreements. That is a very sweeping statement. I do not want to mislead people on the record. There is surely some sort of agreement, with a saw-off.

**Senator Thériault:** This is all fairly new, though.

**Senator Hicks:** We curtail our own big ship activities more efficiently than we curtail those of the other nations.

**Senator Doody:** There is a quota that is applied by the Government of Canada.

**The Chairman:** I gather, though, that there are major holes in the curtailment.

**Senator Doody:** Very much so. A very recent development was a trade-off between the Government of Canada and the European Economic Community to increase their quota of northern cod, which the Europeans are allowed to catch in return for dropping considerably the tariff on Canadian fish going into Europe. This sort of thing makes good sense from the central planning point of view, but from the point of view of the inshore fisherman it simply drives him right off the end of the wharf.

**Dr. Slater:** I was just going to note a couple of points on this. First of all, in the report itself, at page 92, there are some comments on certain fishery statistics, and the average number of insured weeks' work by fishermen for 1978 was 15.8. That is the latest figure we have. Some fishermen in trawlers fish virtually all the year round. If you get 15.8 for the whole of the fishery, you can see that there are an awful lot of fishermen fishing 10 or 11 weeks a year. If they are feeding a fish plant, and running that fish plant—and suppose it is being done for 14 or 15 weeks a year—the capital equipment has to be depreciated for a whole year's work in 14 or 15 weeks. That really accounts for the high costs and these low productivity measures, in the light of the way the measurement is usually done. I just wanted to note that particular point.

[Traduction]

Il existe maintenant des raffinements techniques assez élaborés en ce qui concerne la pêche au chalut. Les Allemands de l'Est et de l'Ouest ont perfectionné la pêche sous la glace pour les chalutiers qui ont été renforcés pour pêcher toute l'année en ces endroits. Les pêcheurs des eaux intérieures envisagent la disparition de leur mode de vie parce que, disent-ils, il n'y aura plus de poissons. Il y en a d'autres qui disent que les poissons ne viendront pas de toute façon, parce que les Russes vont les pêcher.

**Le sénateur Hicks:** Vous devez admettre que ce serait une attitude logique pour les pêcheurs des eaux intérieures ou pour le ministère des Pêcheries, si nous pouvions contrôler toute l'industrie; mais aussi longtemps que nous permettrons aux chalutiers de l'Allemagne de l'Ouest et de la Russie ou d'ailleurs de pêcher dans les chalutiers usines modernes, il n'est pas réaliste de penser que nous pouvons réduire nos propres pêcheries afin de protéger les pêcheurs des eaux intérieures, parce qu'en fait nous ne contrôlons pas le commerce du poisson dans les ports européens.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites que le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle? Je croyais qu'il existait des accords. C'est une déclaration par trop générale. Je ne veux pas que le compte-rendu induise en erreur. Il existe certainement certains accords.

**Le sénateur Thériault:** Tout ceci est assez récent, cependant.

**Le sénateur Hicks:** Nous limitons nos propres pêcheries en haute mer plus efficacement que celles des autres pays.

**Le sénateur Doody:** Le gouvernement du Canada a établi des contingents.

**Le président:** Je suppose donc qu'il y a des lacunes graves dans ces mesures voulant limiter les pêcheries.

**Le sénateur Doody:** Oui, il y en a beaucoup. Très récemment il y a eu un échange entre le gouvernement du Canada et la Communauté économique européenne permettant aux Européens d'augmenter les contingents de morue provenant des régions nordiques, en échange d'une diminution considérable des tarifs sur l'exportation du poisson canadien vers l'Europe. Ce genre d'accord est très utile du point de vue de la planification centrale, mais du point de vue du pêcheur des eaux intérieures cela lui enlève tous ses moyens.

**M. Slater:** Je voulais justement faire quelques observations à ce sujet. D'abord, dans le rapport même, à la page 92, on trouve des observations sur certaines statistiques sur les pêcheries, et la moyenne du nombre de semaines de travail assurées pour les pêcheurs en 1978 était de 15.8. Ce sont les statistiques les plus récentes que nous ayons. Des pêcheurs sur chalutiers pêchent toute l'année. Si la moyenne est de 15.8 pour toute l'industrie des pêches, vous vous rendez compte qu'il y a énormément de pêcheurs qui travaillent dix ou onze semaines par année. Si l'on exploite une usine de poissons pour, disons, 14 ou 15 semaines par année, les capitaux d'immobilisations doivent être dépréciés pour toute une année de de travail durant ces 14 ou 15 semaines. C'est réellement la principale raison qui explique ces coûts élevés, et ces mesures de productivité inférieures, compte tenu de la façon dont on fait habi-



[Text]

**Senator Godfrey:** Your solution would be to truck the things up?

**Senator Doody:** I do not say that that is the ultimate solution, but I think it would be a big step in the right direction.

**Senator Godfrey:** I am just wondering what the objections were to it. I can see that the plants in the south might complain that they were being bypassed.

**Senator Doody:** That is not an objection. The plants in the south get fish year-round, anyway.

**The Chairman:** Is that because of the Gulf Stream coming in?

**Senator Doody:** Yes. That is where they manufacture fog. The Gulf Stream meets the Labrador current along there.

**Senator Godfrey:** What is the objection?

**Senator Doody:** The objection is from the inshore fishermen who live in these small communities on the northeast coast. They do not want these trawlers to catch cod stock offshore, their reasoning being—and there is a certain logic to it—that you can only catch a fish once. If you catch it offshore, it is not going to come inshore. Then they talk about catching them on the breeding grounds. The biologists are working hard trying to explain all of these things. The Biology Section of the Department of Fisheries has done a remarkable job over the last few years; no question about it.

**Senator Thériault:** They have a very simple answer in these days of high energy costs, and that is that it is cheaper for a fish to swim ashore than to buy gas in Atlantic Canada.

**Senator Doody:** I think my friend might agree with me when I say that that is not true any longer, especially when you look at these longliners that these fishermen in small communities get now. Some of them cost \$250,000. If you have a longliner operating out of an outport, fishing for three or four months of the year and costing a quarter of a million dollars, you do not have a very economical operation—at least, they are heavily subsidized by the federal and provincial governments through development programs, and so on.

I think one of the points that Dr. Slater makes here—and it is a very valid one—is that the whole economics of the fishery industry is being distorted just at a time when it appears that the stocks are being viable and could be a very substantial industry on the east coast of Canada. There are so many government subsidies and plans, I do not think anyone knows the value of a pound of fish any more.

The other point I was going to make—and I am not going to take up too much time of the committee—relates to the importance of the transportation system to an island such as

[Traduction]

tuellement ces calculs. Je voulais simplement vous faire observer cet aspect particulier.

**Le sénateur Godfrey:** Vous proposeriez comme solution de transporter le poisson par camion?

**Le sénateur Doody:** Je ne dis pas que c'est la solution ultime, mais à mon avis ce serait un pas dans la bonne direction.

**Le sénateur Godfrey:** Je me demande quelles étaient les objections contre cette mesure. Peut-être que les usines situées au sud auraient pu se plaindre d'être oubliées.

**Le sénateur Doody:** Ce n'est pas là l'objection. De toute façon les usines situées dans le sud reçoivent le poisson toute l'année.

**Le président:** Est-ce grâce au Gulf Stream?

**Le sénateur Doody:** Oui. C'est là que se crée le brouillard. Le Gulf Stream rencontre le courant du Labrador à cet endroit.

**Le sénateur Godfrey:** Quelle est l'objection?

**Le sénateur Doody:** L'objection vient des pêcheurs des eaux intérieures qui vivent dans ces petites collectivités sur la côte nord. Ils ne veulent pas que ces chalutiers viennent pêcher la morue au large des côtes, leur raison étant—et il y a une certaine logique à cela—que l'on peut pêcher un poisson seulement une fois. Si on le pêche au large, il ne viendra pas à l'intérieur. Puis on parle de la pêche dans les frayères. Les biologistes font actuellement des efforts en vue d'expliquer tout cela. La section de biologie du ministère des Pêcheries a accompli un travail remarquable au cours des dernières années; il n'y a aucun doute à ce sujet.

**Le sénateur Thériault:** Ils ont une réponse très simple en ces jours où l'énergie coûte si cher. Il en coûte moins pour un poisson de nager vers le rivage que d'acheter de l'essence dans le Canada atlantique.

**Le sénateur Doody:** Je crois que mon collègue sera d'accord avec moi lorsque je dis que cette situation n'existe plus maintenant, particulièrement lorsque l'on voit ces palangriers que possèdent maintenant les pêcheurs dans les petites collectivités. Certains coûtent \$250,000. Ces palangriers partent d'un port de mer, pour pêcher pendant trois ou quatre mois de l'année et coûtent un quart de millions de dollars; il ne s'agit donc pas d'une exploitation très économique. Ils reçoivent, du moins, des subventions considérables des gouvernements fédéral et provinciaux, dans le cadre de programmes de développement et ainsi de suite.

Je crois que M. Slater fait valoir ici un point très pertinent; en effet la situation économique de l'industrie des pêches est perturbée juste au moment où il semble que les stocks soient rentables et puissent assurer la prospérité de l'industrie sur la côte est du Canada. Les subventions et programmes gouvernementaux sont si nombreux que je ne crois pas qu'on connaisse encore la valeur réelle d'une livre de poisson.

Sans m'y attarder trop longuement, j'aimerais maintenant parler de l'importance du réseau de transport dans une île comme Terre-Neuve. Je ne crois pas que dans un avenir



## [Text]

Newfoundland. I do not think that—and certainly not in the foreseeable future—Newfoundland will ever be in a position to finance its own communications and transportation links to mainland Canada. One of the recommendations that Dr. Slater makes is as follows:

We recommend that the federal and provincial governments immediately enter into negotiations to establish a federal financial obligation to the Newfoundland government in place of the existing Gulf subsidy.

The existing Gulf subsidy is now a federal financial responsibility under the Terms of Union—it is one of the most important items that was discussed at the time. Are you suggesting a different financial obligation?

**Dr. Slater:** As we looked at the matter, once again we felt that the particular way in which the Gulf subsidy worked was having some rather perverse effects on location of activity in Newfoundland, and things of that sort, and that Newfoundland was not really getting very much in real terms out of the Gulf subsidy when you added it all up. Bearing in mind that it is an obligation that is entrenched in the Terms of Union, we took the position that if it is to be touched at all, it should be with the pre-condition that any substitute therefor would also be entrenched.

Recognizing that, we said that we could see better transportation and other arrangements for the money than now existed, or at least it looked that way to us. So, we took the position there should be a fresh look at the Gulf subsidy—not with the intent of taking away the transport to Newfoundland, which is a function of the Terms of Union, but to see whether it might not be possible to get something which is a better fit to the times and technology, thereby giving Newfoundland something more for the money.

That seemed to us to be a perfectly fair question to raise. There is no point in raising the question of substituting some ordinary program of the Government of Canada that could be turned on or off every second year for an entrenched part of the Constitution. That is not a negotiable proposition. That was the position we took, Senator Doody.

One of the things that we discovered is that the Gulf subsidy gives to Newfoundlanders the benefit of cheap transportation on goods. However, it also means that Newfoundlanders are in competition with Nova Scotians, Montrealers and so on. In other words, Newfoundlanders do not have any of the kind of natural protection that comes in a small market that does not have transportation subsidies into it.

Transportation subsidies are a two-edged sword. While they provide some benefit, they place those trying to establish small local industries in a very rough competitive position indeed, and the question is whether or not we can do better.

## [Traduction]

rapproché, Terre-Neuve soit en mesure de financer un réseau de communications et de transports qui relierait l'île à la terre ferme. L'une des recommandations de M. Slater se lit comme suit:

«Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient immédiatement un accord aux termes duquel le gouvernement fédéral accorderait une aide financière au gouvernement de Terre-Neuve pour remplacer les actuelles subventions portant sur le transport dans le golfe.»

Ces subventions sont maintenant du ressort du gouvernement fédéral en vertu de la Confédération. C'est l'une des questions les plus importantes qui ont été discutées à l'époque. Proposez-vous une aide financière d'une nature différente?

**M. Slater:** En étudiant la question, nous avons constaté qu'à cause de leurs modalités, les subventions portant sur le transport dans le golfe avaient des effets assez néfastes sur la concentration des activités à Terre-Neuve et sur d'autres facteurs; en définitive, Terre-Neuve ne retire pas des avantages très marqués de ces subventions. Étant donné que cette obligation est l'un des aspects de la Confédération, nous avons estimé que si elle devait être modifiée, la solution de rechange devrait être assujettie aux mêmes conditions.

Ceci étant dit, nous avons jugé qu'il y avait moyen d'établir un réseau de transport et des accords plus avantageux avec les mêmes budgets. Du moins, c'était là notre opinion. Nous estimions qu'il fallait considérer les subventions portant sur le transport dans le golfe dans une nouvelle perspective; il n'est pas question de supprimer le réseau de transport de Terre-Neuve, qui est un des aspects de la Confédération, mais il serait peut-être possible de trouver une solution mieux adaptée à l'époque et aux techniques actuelles qui permettrait à Terre-Neuve de mieux tirer partie des budgets qui lui sont alloués.

Il nous semblait tout à fait approprié de soulever cette question. Il est inutile de songer à substituer à une disposition de la Confédération un programme fédéral ordinaire qui pourrait être mis en veilleuse ou ranimé tous les deux ans. Cette solution n'est pas négociable. C'est la position que nous devons adopter, sénateur Doody.

Nous avons découvert que les subventions portant sur le transport dans le golfe permettaient aux Terre-Neuviens d'économiser sur le tarif des marchandises. De ce fait, cependant, les Terre-Neuviens doivent soutenir la concurrence des commerçants de la Nouvelle-Écosse, de Montréal, etc. En d'autres termes, ils ne jouissent pas de la protection naturelle associée à un marché restreint dont le réseau de transport n'est pas subventionné.

Les subventions destinées au transport constituent une arme à deux tranchants. Bien qu'elles comportent certains avantages, elles placent ceux qui tentent d'implanter de petites industries locales dans une situation concurrentielle très difficile, et la question consiste à déterminer si nous pouvons faire mieux.



[Text]

**Dr. Copithorne:** When our researchers went through this particular question, they found that the position just described by Dr. Slater was especially true at the time that the Gulf subsidy came on in 1949.

As set out in the first chapter, it appeared to our researchers that there were some 3,000 jobs that were immediately lost, both because of the loss of the customs duty that Newfoundland used to have before Confederation and the subsidy on the transportation link.

In these later years we have great doubt that that subsidy has been of any use whatsoever in holding down the cost of consumer goods to Newfoundlanders. We notice that, in spite of almost \$100 million worth of subsidy on that route—almost \$65 million for the Gulf subsidy alone—there are unsubsidized carriers or little-subsidized carriers that have introduced themselves in direct shipping to Corner Brook and St. John's, and we noticed, as well, there was a large carrier on the verge of coming in—the Bridge Line from Fall River, Massachusetts to Argentia. If that were to proceed—the fact that they tried it means they think they can almost succeed with no subsidy at all—it would cut off the entire road transportation system that is currently used.

The other problem with the existing transportation system is that all the goods that come in at Port aux Basques are required to move 565 miles by road or by railroad—and it is increasingly by road from the statistics—all the way around to St. John's, and many of the back-hauls are empty. If one were to allow the direct shipping routes to exist, they probably would flourish if there were no \$65 million subsidy on one particular route. You could in fact use some of the money to upgrade the port facilities in a western port somewhere and also in St. John's, bringing in roll-on roll-off traffic. The maximum back-haul, instead of being 565 miles, would be less than 200 miles, and most of the goods would be delivered directly by ship to the larger population concentrations on the island. This, in fact, should lower the cost of raw materials for all of the industries in Newfoundland.

**Senator Doody:** It sounds like the Sullivan Commission. Do you feel that most of the recommendations of the Sullivan Commission in respect of transportation problems in Newfoundland should prevail?

**Dr. Copithorne:** Our researchers did not find anything wrong with the essential logic of shortening the road transportation system.

**Senator Doody:** I did not find anything wrong with the Sullivan Commission report either. But, like Senator Thériault, I was a practising politician at the time, and the first time I saw anything wrong with it was at my first meeting with the railway unions. I learned very quickly what was wrong with it.

[Traduction]

**M. Copithorne:** Lorsque nos chercheurs se sont penchés sur cette question, ils ont constaté que la situation décrite par M. Slater existait belle et bien en 1949, à l'époque où il a été décidé de verser des subventions pour le transport dans le golfe.

Comme l'indique le premier chapitre, nos chercheurs ont conclu que 3,000 emplois avaient été supprimés à cause de la perte des droits de douane que Terre-Neuve recevait avant la Confédération et des subventions destinées aux réseaux de transport.

Il nous apparaît très douteux que ces dernières années, les subventions aient contribué à maintenir à un niveau raisonnable le coût des biens à la consommation à Terre-Neuve. Nous avons constaté que malgré les subventions de presque \$100 millions octroyés pour ce circuit, et celles destinées au transport dans le golfe qui atteignent près que \$65 millions, des transporteurs ne recevant pas de subventions ou recevant une aide réduite ont décidé d'acheminer directement des marchandises vers Corner Brook et Saint-Jean; nous avons su également qu'un important transporteur était sur le point d'être exploité le Bridge Line, reliant Fall River dans le Massachusetts et Argentia. Le fait qu'ils aient envisagé cette possibilité sous-entend qu'ils pensent pouvoir assurer ces liaisons sans aucune subvention, et cette jonction rendrait inutile tout le réseau de transport routier actuellement en place.

L'autre problème relié au réseau de transport actuel tient au fait que toutes les marchandises débarquées à Port-aux-Basques doivent être acheminées vers Saint-Jean sur une distance de 565 milles, par route ou par chemin de fer, et les statistiques démontrent qu'on fait de plus en plus usage du réseau routier; de nombreux transporteurs retournent à leur point de départ à vide. Si ces subventions de \$65 millions n'étaient pas octroyées pour un circuit particulier et si l'on permettait aux transporteurs d'acheminer directement les marchandises, leurs activités seraient probablement rentables. On pourrait en fait utiliser une partie de ces sommes pour améliorer les installations portuaires d'une ville de la côte ouest et de Saint-Jean et mettre en place un système de transbordement. La distance maximale parcourue à lège serait de moins de 200 milles au lieu de 565 milles et la plus grande partie des marchandises serait livrée directement par bateau au grands centres de l'île. En fait, cette façon de procéder devrait réduire le coût des matières premières pour toutes les industries de Terre-Neuve.

**Le sénateur Doody:** Cette solution rappelle les conclusions de la Commission Sullivan. Croyez-vous qu'il faille retenir la plupart des recommandations de cette Commission à propos des problèmes de transport à Terre-Neuve?

**M. Copithorne:** Nos chercheurs n'ont rien à redire au principe qui consiste à réduire les distances du réseau routier.

**Le sénateur Doody:** Je n'ai rien à redire au rapport de la Commission Sullivan non plus. Mais comme le sénateur Thériault, je m'occupais de politique à cette époque et lorsque j'ai rencontré pour la première fois les syndicats des chemins de fer, j'ai très vite compris ce qui n'allait pas.



[Text]

**Dr. Copithorne:** It is worth observing that the loss on the railway, which is quite independent of the Gulf subsidy, amounts to some \$17,000 per year per employee.

**Senator Doody:** That is not as good as we do in the steel plant in Nova Scotia; it is \$25,000 per year there.

**Senator Robichaud:** I always have some difficulty in making a distinction between inshore fisheries and offshore fisheries. Is there a simple phrase by which you could establish that distinction?

**Dr. Slater:** We really now have to think in terms of a continuum. A continuum is defined by boat size. The bigger the boat, the farther it can move about. Inshore vessels, as they are described, are distinguished as those less than 65 feet in length. On page 84 there is an attempt to sketch this out. The inshore fishery employs the dories, the speed boats, the "cod-trap" fleet and the longliner fleet. As you go down that list you come to the larger sizes, and the range over which they travel is larger. At a certain point there is an overlap between the offshore fishery, which is run off a trawler fleet, and the inshore fishery, which has those elements of the largest inshore boats that penetrate out.

There is a continuum, but I think it would be fair to say—Senator Doody could correct me if I am wrong—of the boats that sail out of the small fishing communities, they may be from small to medium size but there is predominance of small boats. In a sense they operate in the inshore; they do not really penetrate out much. There is a growing proportion, in terms of the amount of fish caught, of boats that sail out of these various small communities that are a bit larger. They fish inshore, but they also penetrate out a bit.

Then there are trawler fleets that are based at 12 major processing points around the island, and they fish everywhere and move all around. They are clearly offshore. They do not operate inshore at all. There is the inshore fleet, the offshore fleet, and some midshore where there is inter-penetration. There is an increase in the number of these larger inshore-based boats. The amount of reaching out and inter-penetration between the inshore and the offshore fishery is increasing. Do I make myself clear?

**Senator Robichaud:** It is more complicated than I thought.

**Dr. Slater:** If you have 45- to 100-foot boats, the bigger boat has more power, and it does, in fact, have the capability of ranging more widely. Even though it works out of an inshore port and feeds, normally, a fish plant in a small community, it is, in fact, penetrating some of the fish stock fished by the trawler fleet, but the trawler fleet does not fish inshore.

**Senator Robichaud:** You are coming up with a new expression, "midshore".

**Dr. Slater:** That is correct.

**Senator Robichaud:** I have never heard of that.

**The Chairman:** What is the longliner?

[Traduction]

**M. Copithorne:** Il convient de noter que les chemins de fer, qui ne profitent pas des subventions du Golfe perdent environ \$17,000 par année et par employé.

**Le sénateur Doody:** Ces pertes ne sont pas aussi lourdes que celles de l'acierie en Nouvelle-Écosse: elles atteignent \$25,000 par année.

**Le sénateur Robichaud:** J'ai toujours eu de la difficulté à établir une distinction entre la pêche côtière et la pêche hauturière. Existe-t-il une façon d'établir facilement cette distinction?

**M. Slater:** Nous devons envisager la question dans un contexte d'ensemble. Ce contexte a trait aux dimensions du navire. La distance qu'un bateau peut parcourir est fonction de ses dimensions. Les bateaux de moins de 65 pieds sont considérés comme des navires côtiers. Vous trouverez à la page 24 des indications en ce sens. Ce sont les doris, les bateaux rapides, les bateaux équipés de trappes à morue et les palangriers qui pratiquent la pêche côtière. On retrouve ensuite les bateaux de plus grande taille dont le rayon d'action est plus étendu. A un certain point, il y a chevauchement des pêcheurs hauturiers qui font usage d'une flotte de chalutiers et des pêcheurs côtiers dont les plus grosses unités s'aventurent en haute mer.

Je crois qu'il est juste de dire, et le sénateur Doody me reprendra si je me trompe, que les bateaux dont les ports d'attache sont de petites localités côtières sont de taille réduite et moyenne, mais le plus souvent de petites dimensions. D'une certaine façon, ils restent près des côtes et ne s'aventurent pas trop loin. D'après le volume des prises, on compte de plus en plus de bateaux qui proviennent de ces petites localités et qui sont de taille un peu plus respectable. Ils pêchent le long des côtes mais parfois, ils s'aventurent aussi en haute mer.

Les flottes de chalutiers qui ont leur port d'attache à 12 importants centres de traitement autour de l'île pêchent dans tous les secteurs. Ils pratiquent la pêche en haute mer et ne restent pas près des côtes. Nous avons donc d'une part la flotte côtière et d'autre part, la flotte hauturière; un certain chevauchement se produit dans la zone médiane. On note une augmentation du nombre des bateaux d'assez grandes dimensions qui ont leur port d'attache le long des côtes. Le chevauchement a tendance à s'intensifier. Me suis-je bien fait comprendre?

**Le sénateur Robichaud:** La situation est plus complexe que je ne croyais.

**M. Slater:** Les bateaux de 100 pieds sont plus puissants et ont un plus long rayon d'action que les unités de 45 pieds. Même si le bateau de plus faibles dimensions a son port d'attache le long des côtes et approvisionne une usine de transformation de poisson d'une petite localité, il capture une partie des stocks que prélèvent les flottes de chalutiers, mais ces derniers ne pêchent pas le long des côtes.

**Le sénateur Robichaud:** Vous avez parlé d'une «zone médiane».

**M. Slater:** C'est exact.

**Le sénateur Robichaud:** Je n'avais jamais entendu cette expression.

**Le président:** Qu'est-ce qu'un palangrier?



[Text]

**Senator Doody:** It is 38 to 65 feet long.

**The Chairman:** That is the big trawler?

**Dr. Slater:** A longliner is a 38 to 65-foot decked vessel with electronic equipment. It has gear such as gillnets, longlines, trawls and seines, but it does not have the big trawling equipment run off a trawler. The side or stern trawlers are 120 feet-plus.

**Senator Robichaud:** I think I will read pages 84 and 85 again.

**Dr. Copithorne:** It is quite simple if you think of the left page as inshore fisheries, with vessels being less than 65 feet, and the right-hand page as offshore, with vessels greater than 65 feet. The midshore is a subset of the left-hand page. The midshore is made up of types of longliners, which are the decked vessels.

**Senator Godfrey:** If I may turn to the forestry industry, I get the impression that the forestry industry in Newfoundland was not, until fairly recently, regulated very closely by the government and, as a result, proper reforestation was not practised.

**Dr. Slater:** The picture of the forest lands in Newfoundland is essentially this. If you take a three-mile ring around the island, that has been a common property where any individual could go in and cut wood and take timber. The bulk of the crown lands were alienated; they were given in large block concessions which had been consolidated into concessions of the Bowater organization and the Abitibi-Price organization; there is some substantial remaining unalienated crown lands.

The terms and conditions that applied to those alienated lands were not very strict. I do not say that they were managed badly, but the province did not have what are called "strong performance standards" applicable to those responsible, nor did it receive much in the way of revenue from stumpage.

**Senator Godfrey:** What do you mean by "performance standards"?

**Dr. Slater:** Performance standards in putting in logging roads, in thinning, in developing areas, and so on.

**Senator Godfrey:** You mean reforestation?

**Dr. Slater:** That is right. Reforestation as a deliberate practice is a rather new thing in Newfoundland. The nature of the Newfoundland forest is that there is a lot of it but it is very thin, and it was thought that the natural reforestation process was, in fact, taking place and was reasonably efficient if you took a proper long-term view of it. Recently that view has begun to change, and partly because of that, and partly because of the much greater impact of the spruce budworm problem in Newfoundland, there is a kind of crash program now to step up deliberate reforestation.

In addition, there are unalienated lands in Labrador, particularly on the coast, and the utilization of some of that wood was part of the Stephenville mill design that did not work out,

[Traduction]

**Le sénateur Doody:** C'est un bateau de 38 à 45 pieds de long.

**Le président:** Comparable au grand chalutier?

**M. Slater:** Un palangrier est un bateau ponté de 38 à 65 pieds doté d'un équipement électronique et d'engins de pêche comme des filets maillants, des palangres, des lignes de fond et des seines; mais il n'est pas équipé des chaluts réservés aux chalutiers. Les chalutiers à pêche par le côté ou à pêche arrière font 120 pieds ou plus.

**Le sénateur Robichaud:** Je crois que je vais me reporter de nouveau aux pages 84 et 85.

**M. Copithorne:** C'est très simple si vous tenez pour acquis que les bateaux décrits à la page de gauche pratiquent la pêche côtière et font moins de 65 pieds; ceux de la page de droite servent à la pêche hauturière et mesurent plus de 65 pieds. Les bateaux qui pêchent en zone médiane constituent un ensemble de ceux de la page de gauche. Il comprend donc les types de palangriers qui sont pontés.

**Le sénateur Godfrey:** Pour ce qui est de l'industrie forestière, j'ai l'impression que jusqu'à récemment, le gouvernement de Terre-Neuve ne la surveillait pas de très près; de ce fait, les efforts de reboisement ont été insuffisants.

**M. Slater:** On pourrait décrire l'ensemble des terres boisées de Terre-Neuve de la façon suivante: le pourtour de l'île, sur une profondeur de trois milles, n'est octroyé à personne et n'importe qui pourrait y couper du bois pour en faire des billes. La plus grande partie des terres de la Couronne a été divisée en grandes concessions qui ont été octroyées à la Bowater et à l'Abitibi Price; une partie de ces terres n'a pas été aliénée.

Les conditions auxquelles étaient assujetties les exploitants de ces terres aliénées n'étaient pas très strictes. Je ne dis pas qu'elles ont été mal administrées mais le gouvernement n'imposait pas des normes très rigides aux exploitants et il en tirait peu de revenus.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'entendez-vous par «normes rigides»?

**M. Slater:** Je parle de l'obligation de tracer des routes forestières, d'éclaircir, de mettre des régions en valeur, etc.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez parler du reboisement?

**M. Slater:** Oui. Le reboisement volontaire est une technique relativement récente à Terre-Neuve. Ses forêts sont très étendues mais aussi très clairsemées, et l'on estimait que le reboisement naturel serait suffisamment efficace à long terme. Récemment, la mentalité a évolué, et en partie à cause de cette évolution et des effets désastreux de la tordeuse des bourgeons de l'épinette à Terre-Neuve, on met actuellement sur pied des programmes visant à encourager le reboisement volontaire.

En outre, certaines terres du Labrador, et surtout sur la côte, ne sont pas aliénées, et c'est en fonction de l'exploitation d'une partie de ces forêts que les installations de Stephenville



[Text]

for various reasons. That is a kind of rough sketch of the main features of the forest industry.

**The Chairman:** Are there any further questions? I might ask a question. Premier Peckford, when he replied to your report, said that it was all well and good to talk about the increase in productivity and the development of non-staple industries—if I might put it that way—but, he said, “If we could settle our dispute with Nova Scotia over the fisheries, our dispute with Quebec over hydro, and our dispute with the federal government overall, we would have the income to develop Newfoundland.”

One of the areas that I find a little bothersome in the report is that, while I can relate to the idea that improvement in productivity would increase wage returns and lower prices, and would probably enhance activity, it seems to me that there has to be some generative force, and that basically in Newfoundland, and in many provinces of Canada, that generative force is primary industries; that you take that generative force, you perhaps do a certain amount of upgrading of the primary products through processing, and you develop service industries. Also, you may be able to develop certain high technology industries. I have read only the 16- or 17-page summary of the report, and I get the impression that you dismiss the staple theory and say, “If we are going to straighten this thing out, we will do it on the basis of getting higher productivity” in what appears to me to be mostly service industries.

I should have thought that without the base of a good, strong, primary exporting industry in the fishery, offshore oil and hydro-electric spheres the ability to develop meaningful employment opportunities and provincial income through increasing the productivity in the service industries is really rather limited, or it has limitations.

**Dr. Slater:** Fortunately, Mr. Chairman, I do not think that, in a sense, we have to settle that methodological argument, because I think our work shows, and I deeply believe, that in the circumstances of Newfoundland we have two strings to our bow. We need to have two strings to our bow, and, using them both, will give us something better than if we had only one. We have the staple industry development possibilities there; we have this very widespread, and, we believe, cumulatively large and important productivity improvement there, and the two together have the possibility of producing very much better results than the one alone. Indeed, given the long history of disappointment in Newfoundland, I would say it is all the better that there are those two things going.

Let me speak of the staple industry thing and those three big disputes. First, on the matter of the Hydro Quebec-Newfoundland Hydro Newfoundland province dispute about the Churchill Falls power contract. It is true that in our report we did not make recommendations on that matter, in part because the matter is before the courts. We did attempt—and I believe with real success—to get the facts straight on that contract, the circumstances within which that contract was undertaken, the forces that led to it, and so on. Also, we indicated, in terms of the economics and technology of the situation, some directions in which the solutions lay.

[Traduction]

ont été conçues; mais pour diverses raisons, le projet a avorté. Voilà, en gros, les principales caractéristiques de l'industrie forestière à Terre-Neuve.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je pourrais en poser une. Suite à la publication de votre rapport, le premier ministre Peckford a déclaré qu'il était très louable de parler de l'augmentation de la productivité et de l'essor des principales industries, mais que si le gouvernement de Terre-Neuve pouvait régler son différend avec la Nouvelle-Écosse à propos des pêches, avec le Québec à propos de l'électricité et avec le gouvernement fédéral à propos de tout, il disposerait des fonds pour mettre l'île en valeur.

Je trouve quelque peu négatif l'aspect du rapport relié au principe selon lequel l'augmentation de la productivité entraînerait une hausse des salaires et une diminution des prix et stimulerait probablement l'activité économique; il me semble qu'il doit aussi y avoir un effet d'entraînement qui, à Terre-Neuve et dans de nombreuses provinces canadiennes, doit provenir du secteur primaire. Vous pouvez venir en aide au secteur primaire et manufacturier ainsi qu'au secteur des services. Vous pouvez également réussir à stimuler certaines industries utilisant des techniques de pointe. J'ai seulement lu le résumé de 16 ou 17 pages du rapport et j'en conclus que vous rejetez la théorie de l'effet d'entraînement et que vous visez avant tout à accroître la productivité, surtout dans le secteur des services.

J'aurais pensé que sans la mise en place d'une solide infrastructure dans le secteur des exportations des produits de la pêche, du pétrole sous-marin et de l'énergie hydro-électrique, les possibilités de création d'emploi et de revenus pour les provinces grâce à une augmentation de la productivité dans le secteur des services, auraient été assez réduites.

**M. Slater:** Heureusement, monsieur le président, je ne crois pas que nous ayons à discuter de ces méthodes, car je suis convaincu que dans le cas de Terre-Neuve, nous avons deux cordes à notre arc. Nous en avons besoin et nous pourrions mieux réussir que si nous n'en avions qu'une seule. Nous pouvons, d'une part, développer les principales industries et, d'autre part, compter sur un accroissement généralisé et marqué de la productivité; ces deux facteurs nous permettent d'obtenir de bien meilleurs résultats. En fait, compte tenu des nombreuses déceptions qu'ont connues les Terre-neuviens, il est heureux que nous puissions compter sur ces deux facteurs.

J'aimerais maintenant parler des industries prédominantes et de ces trois différends. En premier lieu, parlons du différend qui oppose Hydro-Québec au gouvernement de Terre-Neuve à propos du contrat de livraison d'électricité provenant des chutes Churchill. Il est vrai que nous n'avons pas soumis de recommandations à ce propos dans notre rapport, en partie parce que la question est actuellement étudiée par les tribunaux. Nous avons tenté, avec succès, je crois, de présenter correctement les faits à propos de ce contrat, des circonstances et des facteurs entourant sa signature, etc. Je crois qu'en tenant compte des aspects économiques et techniques de la



## [Text]

Whatever is the past on that contract, there is a body of water and hydro-power, with mutual interests of Quebec and Newfoundland in play, and it will take some agreement or accord of the two of them to realize effectively those future opportunities. We felt that that set of possibilities provided, in a sense, a kind of opportunity within which they could renegotiate, taking account of the history of the thing. A solution, of a negotiated type, was at least something to consider seriously as an alternative.

We took the view that, whatever the legal rights of the matter, a stand-alone transmission line between Newfoundland, Labrador and, let us say, New York, or New York and New England, does not constitute an economic or a technologically attractive way to get power around these days, and that therefore there is a very large amount of rhetoric involved in the proposition about "We must have a right-of-way to put up our transmission line" and to say "People move natural gas through rights-of-way. Why cannot we have the right to move electricity?"

Our view was, "Well, that is a great debating point, but is it realistic, in view of the technology and economics of the business? Would it not be better, perhaps, to move on from the rhetoric to the technology, the economics and the opportunities, and get on with the thing?" I am not sure whether or not that is helpful, but that was the position we took on that particular question.

On the matter of the fishery, the province has taken the position that the 200-mile zone fishery should either be owned or there should be joint authority between the province and the federal government on the matter. It has taken the position that unless that happens it cannot get the right kind of control on management of the fishery, the right kind of development, or the size and distribution of the benefits of that fishery that they see appropriate for Newfoundlanders.

The position we took on the matter was this. Again, whatever is the ownership of that fishery, whether the jurisdiction is federal, shared or provincial, there remains a whole series of important things that have to be tackled. We can see no way of tackling those things other than by the serious involvement of the governments of Newfoundland, Nova Scotia, Quebec and Prince Edward Island and the Government of Canada, because that fishery does depend upon international agreements.

We are now making our way in sorting out the international law with regard to the 200-mile economic zone, which is a matter with regard to which the Government of Canada, rightly or wrongly, has to apply the international law, and in fact cannot opt out of some responsibility in such matters. It cannot hand over to Newfoundland its international responsibility in those areas. It can, however, share with Newfoundland in a wide variety of ways—management, and so on—and in our view that is the direction in which people should try to work the matter out.

We also took the view that that fishery, because of the historical arrangements and relationships involved, cannot be

## [Traduction]

situation, nous avons indiqué les directions à suivre pour en arriver à des solutions.

Quels que soient les événements précédant la signature de ce contrat, des ressources en eau et un potentiel hydroélectrique sont convoités par le Québec et Terre-Neuve, et les deux devront conclure une entente ou un accord pour exploiter efficacement ces possibilités. Nous estimions que ce potentiel pouvait permettre aux deux parties de renégocier et de tenir compte du contexte historique. Il ne fallait pas écarter la possibilité d'un accord négocié.

Nous avons conclu que peu importe les recours légaux en cause, une ligne de transport isolée reliant Terre-Neuve et le Labrador à l'État de New York, ou cet État et la Nouvelle-Angleterre, ne constituait pas actuellement une façon économique ou techniquement réalisable de transporter de l'électricité. On peut donc discuter très longtemps du droit d'obtenir des emprises pour construire des lignes de transport de la même façon que les sociétés en obtiennent pour acheminer du gaz naturel. Pourquoi n'aurions-nous pas le droit d'exporter de l'électricité de cette façon?

Nous nous sommes demandés si cette solution était réaliste, compte tenu des facteurs techniques et économiques de l'entreprise, et s'il ne serait pas préférable de nous attaquer directement aux difficultés d'ordre technique et économique et de profiter de l'occasion offerte. Je ne suis pas sûr que ce point de vue soit utile, mais c'est celui que nous avons adopté.

Pour ce qui est des pêches, le gouvernement provincial a estimé qu'il devait, soit avoir entière compétence sur la zone de 200 milles, soit partager ces pouvoirs avec le gouvernement fédéral. Il a constaté que s'il n'adoptait pas la deuxième solution, il ne pourrait ni assurer un contrôle adéquat des activités de pêche, ni promouvoir leur essor, ni répartir à l'avantage des Terre-neuviens les revenus tirés de la pêche.

Nous avons adopté à ce sujet l'attitude suivante: que les pouvoirs soient confiés au gouvernement fédéral, au gouvernement provincial ou aux deux à la fois, il faut d'abord s'attaquer à une série de problèmes fondamentaux. Nous ne voyons pas comment il serait possible de régler ces problèmes sans la participation sérieuse des gouvernements de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Canada, parce que ces activités de pêche sont régies par des accords internationaux.

Nous étudions actuellement les chapitres du droit international portant sur la zone économique de 200 milles et dans ce domaine, le gouvernement canadien doit appliquer le droit international et ne peut se dégager de certaines responsabilités pour les confier, par exemple, au gouvernement de Terre-Neuve. Il peut toutefois partager avec lui certaines responsabilités comme celles qui ont trait à la gestion de la zone, et à notre avis, c'est dans ce sens que les efforts devraient être orientés.

Nous en sommes également venus à la conclusion qu'à cause des accords actuels et des relations en cause, le gouvernement



[Text]

managed by Newfoundland without regard to the interests of other provinces of the country where there are fisheries. Again, that is a broader view of the thing, and that is the position we took on it.

On the matter of offshore oil and gas, again we took the view that, whatever is the outcome of the jurisdiction dispute between the federal government and that of Newfoundland, there cannot be development without serious involvement of both of those governments. That seemed to us to be very clear. Texas does not own offshore oil and gas, but you cannot develop oil and gas off Texas without the involvement of the government of that state in the business. So there are issues to be worked out.

We did note that there are enormous differences of view about how the revenues should be divided between the federal government and the government of Newfoundland. The basis of those differences is laid out for people to make up their own minds about. I guess our judgment would be that, going back, the original conception of the so-called maritime agreement about the provincial shares of offshore oil and gas revenues was not all that generous to the provinces. That is one extreme. To go to the other extreme, the most ambitious statements of the Government of Newfoundland about what it hoped to get out of the thing was properly ambitious, but, I guess, we took it to be a perfectly straightforward statement of position as a starting point for the bargaining process. Again, we have examined those kinds of things. We will produce a special paper as a supplement to our main brief on the oil and gas business.

**Senator Doody:** Just one item before we go on. Did I understand you to say, Dr. Slater, that it was not technically feasible, or economically sound, to transmit power from Labrador to New England?

**Dr. Slater:** I am not an expert in this field, Senator Doody. I have talked, however, with a lot of people about it. There is a lot of experience in North America in wheeling power, particularly in the United States. Wheeling power is moving power from one generator across the lines and network of somebody else and selling it at the other end to a customer, and so on. It is really using electricity transmission networks as though they were common carriers in the rail business.

As I understand the economics and technical efficiency of wheeling power, if you can get a decent deal on the transmission costs, and if you can get the power out at the other side, in a sense, valued at what you put in, minus the transmission costs, and if it is your power at the other side, it is an inherently better proposition than the "go it alone" type of thing. That is the story I get as a result of asking a lot of people about it, but I am not an expert on the matter, as I say.

**Senator Doody:** My understanding is that the transmission system through Quebec from Labrador is just about at capacity now, and any further development in that area would require extra lines anyway. There have also been advances in the technology of converting from AC to DC, and they have cut the line loss to just about nothing. They have a letter of intent from the Power Commission of the State of New York

[Traduction]

de Terre-Neuve ne pouvait gérer ces activités de pêche sans tenir compte des intérêts d'autres provinces pratiquant les mêmes activités. Encore là, nous élargissons la portée de la question.

Pour ce qui est du pétrole et du gaz sous-marins, nous avons de nouveau conclu que quelle que soit la façon dont se réglent les différends qui opposent le gouvernement fédéral à celui de Terre-Neuve, les deux gouvernements doivent absolument apporter une contribution sérieuse. Ce point ne fait aucun doute dans notre esprit. Le Texas ne possède pas de pétrole ni de gaz sous-marin, mais vous ne pouvez en extraire sans que le gouvernement de cet État ne participe aux opérations. Ce sont des problèmes qu'il faut régler.

Nous avons remarqué que le partage des revenus entre le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve soulevait de très nombreuses controverses. Les faits ont été exposés, et les intéressés doivent prendre la décision. Je suppose que nous aurions conclu que l'accord initial portant sur les ressources maritimes n'accordait pas aux provinces une part très généreuse de revenus tirés du pétrole et du gaz sous-marins. C'est là une position extrême. À l'opposé, les déclarations les plus ambitieuses du gouvernement de Terre-Neuve à propos de ce qu'il espère tirer de ces revenus étaient peut-être outrées, mais nous avons considéré que c'était là un énoncé de principe très clair et un point de départ pour les négociations. Nous nous sommes penchés sur ces différentes questions. Nous rédigerons un document qui complètera notre principal exposé sur le pétrole et le gaz.

**Le sénateur Doody:** J'aimerais ajouter une précision avant d'aller plus loin. Avez-vous laissé entendre, monsieur Slater, qu'il n'était ni techniquement réalisable ni rentable d'acheminer de l'électricité du Labrador vers la Nouvelle-Angleterre?

**M. Slater:** Je ne suis pas un expert dans ce domaine, sénateur Doody. J'en ai toutefois parlé à de nombreux experts. En Amérique du Nord, et surtout aux États-Unis, on a acquis une grande expérience dans le domaine de l'acheminement de l'électricité. L'une des méthodes consiste, pour une société, à faire usage des lignes et du réseau d'une autre société pour livrer de l'électricité à un client. On recourt donc aux réseaux de transport d'électricité de la même façon qu'aux transports publics dans le secteur ferroviaire.

De la façon dont je comprends le rendement économique et technique de ce mode de transmission, il s'agit d'une solution préférable aux modes «individuels», à condition d'obtenir un bon marché quant au coût des transmissions, si vous pouvez obtenir un produit équivalent à ce que vous donnez. Ce sont là les opinions d'un bon nombre de personnes que j'ai interrogées mais, je le répète, je ne suis pas un spécialiste dans ce domaine.

**Le sénateur Doody:** Je crois comprendre que le système de transmission, qui part du Labrador pour traverser le Québec, fonctionne à plein régime actuellement et toute augmentation nécessiterait des lignes additionnelles. En outre, des progrès techniques ont été réalisés dans le domaine de la conversion du courant alternatif en courant continu et les pertes ont été réduites au minimum. Une déclaration d'intention a été signée



[Text]

with regard to purchasing the power they can produce in Labrador.

**Dr. Slater:** I think that is fair. We dug a lot into the facts, but we are not experts. I think all we have suggested is that the alternatives be examined.

**Senator Doody:** The delivered price per mill to New England compares very favourably with that of nuclear or oil-fired energy in that area of the world.

**Dr. Slater:** As I understand it, the one thing most people now agree to is that if Newfoundland is exporting power—whether it is by stand-alone line or by wheeling—it ought to be able to get the proper return for that power at the other end.

**Senator Doody:** There is no doubt about that. It should be fed into a Canadian grid anyway.

**Dr. Slater:** That is not in dispute now, as I understand it.

**Senator Doody:** I am sure it is not. I just wanted to get on the record, however, that it is economically feasible and technically possible to do that. I agree that it should be fed into a Canadian grid. I have been advocating that for a long while. There should be a grid across Canada. There are undeveloped hydro resources in other parts of Canada that should be fed into the national grid. I think that should be dealt with as a national priority. It is just a scandal the way energy is pouring into the oceans of this country and not being developed, but which would provide energy at a fixed capital cost. However, perhaps that is another thing.

**The Chairman:** Just to come back to the point we were on before, let us assume for a moment that you remove the primary resource development from Newfoundland. In your paper, you see, you dismiss the staple approach.

**Dr. Slater:** No. I do not think that is fair, Mr. Chairman. In my notes for presentation to this committee I may have got the thing overdrawn, perhaps.

**The Chairman:** It says here: "We find evidence to support the idea that natural resources and industries generate jobs." We could agree on that. "We also find that many jobs do not emanate naturally from natural resources."

The thing I am having difficulty with is this. When we had New Brunswick here it turned out that every secondary industry they were in was connected with the upgrading of their primary products, and outside of the metalworking industries, which I do not think were very significant in New Brunswick, everything else they had tried had ended in disaster. Now you have come along with a theory—with which I agree—that if you can increase the productivity in the service industries—

**Dr. Copithorne:** More than service industries; other industries.

[Traduction]

avec la Power Commission de l'État de New York portant sur l'achat d'énergie produite au Labrador.

**M. Slater:** Je pense que c'est équitable. Nous avons été au fond des choses, mais nous ne sommes pas des experts. Selon moi, nous avons tout simplement proposé d'examiner les solutions de rechange.

**Le sénateur Doody:** En Nouvelle-Angleterre, le prix de livraison par usine se compare très favorablement à celui de l'énergie nucléaire ou pétrolière.

**M. Slater:** Si je comprends bien, la majorité s'entend sur le seul fait que, si Terre-Neuve exporte du courant, quelles que soient les méthodes employées, elle devrait être en mesure d'obtenir des revenus respectables en fin de compte.

**Le sénateur Doody:** Sans aucun doute. Le tout devrait s'imbriquer dans un réseau canadien de toute façon.

**M. Slater:** Si je comprends bien, cette question n'est pas contestée actuellement.

**Le sénateur Doody:** Je suis sûr que non. Je voulais tout simplement établir que ce projet est faisable sur le plan économique et technique. J'admets que le tout devrait s'imbriquer dans un réseau canadien. C'est ce que je préconise depuis fort longtemps. Un réseau devrait être établi sur l'ensemble du Canada. D'autres ressources hydro-électriques non exploitées dans d'autres parties du Canada devraient faire partie d'un réseau national. Selon moi, c'est une question de priorité nationale. C'est tout simplement scandaleux la façon dont l'énergie se déverse dans les océans du pays sans être exploitées; c'est de l'énergie dont les coûts d'immobilisation sont fixes. Néanmoins, nous nous écartons du sujet.

**Le président:** Revenons au point précédent et supposons pendant un instant que Terre-Neuve n'exploite plus les ressources primaires. Dans votre document, vous ne tenez pas compte de la solution dite des produits de base.

**M. Slater:** Je ne pense pas que c'est juste, monsieur le président. Dans ma présentation devant ce comité, j'ai peut-être trop insisté sur ce point.

**Le président:** Voici ce dont il est fait mention: «Nous avons établi des preuves qui appuient la théorie selon laquelle les ressources naturelles et ses industries créent des emplois.» Nous sommes d'accord. «Nous avons également découvert que les ressources naturelles ne créent pas systématiquement beaucoup d'emplois.»

Voici ce que je n'arrive pas à comprendre: lorsque les représentants du Nouveau-Brunswick ont comparu, on a appris que toutes leurs industries secondaires étaient tributaires de l'amélioration des industries primaires et, exception faite des industries métallurgiques qui, selon moi, ne sont pas très importantes au Nouveau-Brunswick, tous les projets s'étaient révélés désastreux pour cette province. Maintenant vous nous soumettez une théorie, que j'approuve en demeurant, et selon laquelle, si vous pouviez augmenter la productivité des industries de service...

**M. Copithorne:** Pas uniquement les industries de service, les autres industries également.



[Text]

**Dr. Slater:** Other industries, and the export industries.

**The Chairman:** What other industries? I get the impression that it is largely service industries in Newfoundland. Are there any specific secondary industries that you are talking about there?

**Dr. Slater:** They are limited, I think one has to say. They produce cement; there is a paint factory; they produce some kinds of small construction equipment for particular uses and so on.

**The Chairman:** It is limited but it is there. If you remove the generative forces of those primary industries, putting aside the arguments that we hear Premier Peckford is having with everybody in the country, can you see any regional development in Newfoundland of any significant nature if you had to depend on the upgrading of productivity of those indigenous service industries?

It might be an impossible question to answer, but it is coming back to how important the staple theory is.

**Dr. Slater:** Staples are important. I think in the situation of Newfoundland, to try to make a good living for a large number of people without those staples at this point would be an absolutely heroic undertaking.

If there is any bias in our approach to these development issues, it's a bias of tending to underestimate the importance of improved productivity in the service industries and the domestic market-serving industries.

**The Chairman:** I will buy that, but there seems to be another bias—a bias that was expressed almost emotionally; there was an emotional reaction by the officials from New Brunswick, who accused us of trying to put them back as hewers of wood and drawers of water. I would love to be a hewer of wood and drawer of water.

**Senator Godfrey:** You would be better off being a drawer of oil and gas. Let's face it!

**The Chairman:** I agree with your productivity argument, but the great myth is that we have to have a steel plant, an automobile plant, or a television manufacturing plant, or some traditional—not high technology—some traditional manufacturing plant from which, as one senator said, you can actually see the goods come out the other end. They do not come out as a process or as a service, or as something that will be upgraded somewhere else. You have to see that car coming out the other end. That seems to be more the conventional wisdom than the idea that they embrace the staples theory.

**Dr. Copithorne:** We agree that if you can start with a natural resource industry like fisheries, you can use that as something that would generate economic growth. However, there is a finite stock, and as you increase your population, you must divide that quantity of fish into smaller and smaller amounts if everyone is to be employed. Eventually, as your

[Traduction]

**M. Slater:** Les autres industries ainsi que les industries d'exportation.

**Le président:** Quelles sont ces autres industries? On me donne l'impression qu'il y a surtout des industries de service à Terre-Neuve. Y a-t-il des industries secondaires auxquelles vous songez?

**M. Slater:** Je pense qu'il faut dire qu'elles sont en nombre restreint. Certaines fabriquent du ciment, d'autres de la peinture; elles produisent de l'équipement de construction léger destiné à des usages particuliers.

**Le président:** Elles sont en nombre restreint mais cependant elles existent. Si vous enlevez la force d'impulsion de ces industries primaires et si vous ne tenez pas compte des affrontements entre le premier ministre Peckford et un peu tout le monde au pays, pouvez-vous envisager, pour Terre-Neuve, une expansion régionale importante s'il lui faut être tributaire d'une productivité accrue des industries de service de la province?

Il serait peut-être impossible de répondre à cette question, mais voici l'essentiel: dans quelle mesure la théorie dite des produits de base est-elle importante?

**M. Slater:** Les produits de base sont importants. Dans la situation de Terre-Neuve, je crois qu'il serait tout à fait héroïque pour l'instant d'essayer d'offrir un niveau de vie convenable à une partie importante de la population sans avoir recourus à ces produits de base.

S'il y a une préférence dans notre façon d'aborder ces questions de développement, c'est de sous-estimer l'importance de la productivité accrue des industries de service et des industries desservant le marché intérieur.

**Le président:** Je suis d'accord, mais il semble y avoir une autre préférence que des hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick ont manifesté avec une certaine émotion en nous accusant d'essayer de les faire revenir à l'époque des porteurs d'eau. Grand Dieu, j'aimerais être un porteur d'eau.

**Le sénateur Godfrey:** Votre situation serait bien meilleure si vous étiez des puits de pétrole et de gaz naturel. N'ayons pas peur de la vérité!

**Le président:** Je suis d'accord avec vous lorsque vous parlez de la productivité, mais on se leurre lorsqu'on dit qu'il faut une aciérie, une usine d'automobile, une usine de fabrication de téléviseurs ou encore une usine ordinaire qui ne fait pas appel à une technologie de pointe et, dont on peut voir le produit sortir à l'autre bout de la chaîne, comme l'a mentionné un sénateur. Il ne s'agit pas d'offrir un procédé ou un service qui sera amélioré ailleurs. Il faut voir l'automobile à sa sortie de la chaîne de montage. Il semble que c'est se fier davantage à la prudence qu'à la théorie dite des produits de base.

**M. Copithorne:** Nous sommes d'accord que si vous pouvez tout d'abord établir une industrie de ressources naturelles comme une industrie des pêches, elle peut stimuler la croissance économique. Il s'agit cependant d'un stock délimité et tout accroissement démographique vous oblige à diviser de plus en plus la quantité de prises permises si vous voulez



[Text]

population increases, you simply must find another industry, because that resource is fully employed. So, I would argue that the ability of that particular industry to generate more economic development once it has already been fully developed is gone. You must then find something else for the additional population. You can stop there, or—

**The Chairman:** Whether it is fishery, oil and gas, or forestry, or indeed whether it is good universities, as has been found in the New England States, whether it is the great tourist attractions of Prince Edward Island, there has to be some generative force. You may depart from that force at some point. Your point is well taken. You can only take so many fish out of the ocean.

**Senator Doody:** Mr. Chairman, that is not necessarily true. You do not stop there. We should be moving on in that same line. We should be processing that fish. We should be stocking the cod stock in one pound frozen blocks. One need only go to a fish store in Hamburg or London to see the variety of items that are made from this fish stock. We should be producing it in bulk. There must be thousands of jobs in the processing industry. This is our own primary resource.

**The Chairman:** This is off the subject, but I remember Dr. Godfrey, when he was here, making the point—and I thought it was very interesting—that in the maritimes they ought to train people to eat fishburgers and not McDonald hamburgers. I thought that was an interesting point from the point of view of further processing.

**Senator Thériault:** What do the westerners eat?

**Dr. Slater:** If I may speak to this. Mr. Chairman, I would like to give a couple of examples in the Newfoundland situation. Dr. Copithorne and I were, while driving over here today, were talking about Angus Bruneau, who was the founding dean of the Engineering Faculty at Memorial University. He and one other person, not all that many years ago, founded that Engineering Faculty. There now is a quite solidly based Engineering Faculty; there are a series of applied research activities in cold water technology and engineering, and a variety of things have grown up. The roots are manifold. Among the more important things is that particular type of development.

The point is that in Newfoundland itself here you have one of your generative forces that certainly is not, in the first instance, tied to any particular staple industry. It is, in fact, operative in a wide range of things. It is in fact creating a new industry.

**The Chairman:** It is a staple industry in itself.

**Dr. Slater:** Northern communication, for example—

**Senator Doody:** If I may, that is part of Newfoundland. It is the ocean. That is indigenous to us. It is not something foreign

[Traduction]

employer tout le monde. Au fur et à mesure que la population s'accroît, vous devez trouver une autre industrie, cette ressource étant entièrement épuisée. Je dirais donc que cette industrie ne peut plus engendrer une croissance économique une fois qu'elle a été complètement exploitée. Vous devez trouver d'autres débouchés pour composer avec l'accroissement de la population. Vous pouvez arrêter là ou . . .

**Le président:** Qu'il s'agisse de pêche, de pétrole et de gaz naturel ou d'industrie forestière, ou encore qu'il s'agisse d'université, comme dans les états de la Nouvelle-Angleterre, ou encore d'installations touristiques magnifiques comme à l'Île-du-Prince-Édouard, il faut une force d'impulsion. Vous pouvez vous en écarter à un moment donné. Nous comprenons votre point de vue. Vous pouvez pêcher uniquement tel nombre de poissons dans l'océan.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le président, ce n'est pas nécessairement vrai. Vous ne vous arrêtez pas là. Nous devrions diversifier les activités. Nous devrions traiter le poisson et stocker les morues dans de la glace. Vous n'avez qu'à visiter les installations à Hambourg ou à Londres pour vous rendre compte de la variété de produits qui sont fabriqués à partir de ce poisson. Nous devrions en faire une production de masse. Il devrait y avoir des milliers d'emplois dans l'industrie de transformation. C'est notre principale ressource.

**Le président:** Vous vous écarterez du sujet, mais je me souviens que M. Godfrey, lors de sa comparution, a fait ressortir un point très intéressant à mon avis, soit que dans les Maritimes, il faudrait inciter la population à manger du poisson et non pas des hamburgers de McDonald. Je pensais que c'était un point de vue intéressant en ce qui concerne l'accroissement des activités de transformation.

**Le sénateur Thériault:** Que mange-t-on dans l'Ouest du Canada?

**M. Slater:** Si vous me le permettez monsieur le président, j'aimerais vous donner quelques exemples de la situation à Terre-Neuve. En nous rendant ici aujourd'hui en automobile, M. Copithorne et moi parlions d'Angus Bruneau, qui avait été le doyen fondateur de la faculté de génie à l'université Memorial. Il n'y a pas tellement longtemps, il a fondé cette faculté en collaboration avec une autre personne. Cette faculté est aujourd'hui établie sur des bases passablement solides et elle effectue de la recherche appliquée sur les techniques en eau froide, ce qui a donné toutes sortes de dérivés. Les racines sont variées. Ce genre précis de développement compte parmi les facteurs les plus importants.

A Terre-Neuve, une des forces d'impulsion n'est certainement pas reliée à une industrie de base. En fait, elle influe sur de nombreux domaines et elle crée une nouvelle industrie.

**Le président:** C'est une industrie de base.

**M. Slater:** Les communications dans le Nord, notamment . . .

**Le sénateur Doody:** Si vous me le permettez, c'est une partie de Terre-Neuve. C'est l'océan. C'est une ressource naturelle; il



[Text]

that is grafted on like a steel plant or a factory, and all that nonsense that we wasted a generation and a fortune on already. That is a primary resource.

**Dr. Slater:** That is an example of a generative force—

**The Chairman:** I would call that a staple industry.

**Dr. Slater:** With all due respect, Mr. Chairman, anything that is good you call a staple industry and I understand that. I guess I was brought up in an age when the staples still had a different kind of root.

If you think that fishing is a very backward industry, you should go out and look at some of the modern trawlers. These are literally things of beauty. It is just extraordinary what has been developed. A large part of the technology, and certainly the application of it, is Atlantic provinces development.

**Senator Thériault:** There is one part of your report that I cannot accept—probably because I am past the age myself—and that is where you suggest that those over 55 years of age be put on the shelf and given a government cheque.

**Dr. Slater:** Senator, let me come in on that, if I may, because I think this is a very important point. There are people 55 years of age and over living in an outport whose little fishing plant may well be closed, thereby wiping out their livelihood. In situations like that, bearing in mind that these people have their roots in these areas, and very deep roots in many instances, there is often no alternative to subsidization. Even though one is not generally in favour of job subsidies, job subsidies may be a very sensible thing to try there for such areas. Although you are not generally in favour of job subsidies, it may be a very sensible approach to try. Do not throw them out in the street with nothing. Think seriously about using the early retirement scheme, which has been tried and experimented in this country in some other places, such as the small textile towns in Quebec. That is not a disrespectful thing to do to people. That was the message I was trying to convey.

**Senator Thériault:** The vital difference there is that I can understand that applying to the person who has worked in the textile industry in some little plant until he is 55, but not to the man who has lived by the shore, who when it is a nice day in July wants to go out and make an extra \$50 fishing. He can do that for even three or four months of the year, and by doing that he is entitled to receive unemployment insurance. This is a much better concept than preventing him from going fishing. Is there going to be a retirement limit of age 55?

**Dr. Copithorne:** The real problem we had was that when we interviewed people in the province of Newfoundland and asked, "If you are unemployed now, what is the local opportunity for you to get employment? Can you name how many employers that are within commuting distance that could conceivably use you at any time even if they are not apparently hiring?" many people answered, "We have no local employer," or "There is one, and that one is a fish plant."

With the discovery of oil, there is a high probability that we will see a change in the wage structure of Newfoundland; the wage rates will be expected to go up and, as a result, wages in

[Traduction]

ne s'agit pas d'une aciérie ou d'une usine et de tous ces projets absurdes qui nous ont fait perdre une génération et une fortune. C'est une ressource primaire.

**M. Slater:** C'est un exemple d'une force d'impulsion . . .

**Le président:** Je dirais qu'il s'agit d'une industrie de base.

**M. Slater:** Soit dit sans vouloir vous offenser, monsieur le président, vous appelez une industrie de base tout ce qui fonctionne bien, et je comprends. Je pense que j'ai grandi à une époque où les produits de base provenaient de sources différentes.

Si vous croyez que la pêche est une industrie très rétrograde, vous devriez voir certains des chalutiers modernes. Ils sont tout simplement magnifiques. C'est extraordinaire les progrès réalisés. Dans la plupart des cas, les techniques ont été mises au point et appliquées par les provinces de l'Atlantique.

**Le sénateur Thériault:** Il y a une partie de votre rapport que je ne peux pas accepter, probablement parce que je suis âgé: c'est lorsque vous proposez que les personnes de 55 ans et plus soient mises à la retraite et que le gouvernement leur donne une pension.

**M. Slater:** Sénateur, permettez-moi d'apporter des observations sur cette question parce que je suis d'avis que c'est très important. Certaines personnes de 55 ans et plus vivent dans une ville portuaire et leurs petites installations de pêche seront peut-être fermées, leur enlevant ainsi leur gagne-pain. Dans ces situations, il n'y a souvent pas d'autres solutions que les subventions, car il ne faut pas oublier que ces personnes sont enracinées très profondément dans certains cas. Même si, en règle générale, on n'est pas en faveur de subventionner les emplois, c'est une initiative qui peut se révéler très appropriée dans certaines régions. Ne les jetez pas à la rue. Envisagez sérieusement d'utiliser le régime de la retraite prématurée, qui a déjà été essayé dans certaines petites villes textiles du Québec. Ce n'est pas manquer de respect envers ces personnes. C'est ce que je voulais dire.

**Le sénateur Thériault:** Voici la différence essentielle que je comprends; ce régime s'applique à une personne ayant travaillé dans l'industrie textile dans une petite usine jusqu'à l'âge de 55 ans mais non pas à un pêcheur qui, par une belle journée de juillet, désire gagner \$50 de plus; il peut travailler ainsi pendant trois ou quatre mois et, ce faisant, a droit aux prestations d'assurance-chômage. C'est de beaucoup mieux que de l'empêcher de pêcher. L'âge de la retraite sera-t-il établi à 55 ans?

**M. Copithorne:** Voici quel est en fait le problème. Lorsque nous avons demandé à des travailleurs dans cette province: «Si vous êtes en chômage, aurez-vous des chances d'obtenir un emploi dans votre ville? Pouvez-vous me nommer les employeurs qui, dans la région immédiate, pourraient vous embaucher à tout moment?» «Il n'y a aucun employeur», certains ont répondu. D'autres ont rétorqué: «Il y en a un et c'est une usine de poisson.»

Grâce à la découverte de pétrole, il est fort probable que la structure des salaires se modifiera à Terre-Neuve et que les taux augmenteront vraisemblablement et que, par conséquent,



[Text]

fish plants will increase. We notice in Aberdeen, for example, modern fish plants have closed because of the change in the labour structure. We are afraid that, if oil becomes a successful industry in Newfoundland, there may be repercussions which might price small fish plants out of existence in certain places, leaving some people with absolutely nothing.

**Senator Thériault:** That was why I was surprised that you did not recommend a pilot project in Newfoundland, with the population being guaranteed an annual income.

**Dr. Slater:** Have a look at chapter 9. We have been through 10 drafts of that chapter, and we have agonized over that. We have laid out the options there. When we mentioned a guaranteed annual wage in Newfoundland, sometimes we were just about threatened with being run out of town. In other places there was a different attitude. It is a very sensitive and difficult issue.

**Dr. Copithorne:** On the idea of an income supplement, it was pointed out by Senator Doody that unemployment insurance in Newfoundland is not insurance at all, but more of an income supplement for working people. In chapter 9 we looked at an income supplement for working people which would have some similar aspects to unemployment insurance today but would have been considerably better for some of the people. We did, indeed, consider your idea.

**Senator Thériault:** Over the last 10 or 15 years, many people from the Department of National Revenue and the Department of Finance have attempted to make fisheries a separate entity from unemployment insurance. I do not agree with that. I am convinced that unemployment insurance has caused problems, but I am also convinced that people still want to work. When I was responsible for social services in my province I found that when we had an increase in the economy the welfare rolls went down. If there was a downward trend in the economy the welfare rolls went up.

**Dr. Slater:** A propos that, one of the surprising thing is that fisheries income and catches have gone up. The numbers of people in the fisheries have gone up even more, but there has been a tripling and quadrupling of unemployment insurance payments at the very time when the earned income from fisheries is going up. There are more and more people being drawn into the fringes of the fisheries. I think Senator Doody would agree that that is not the way in which this fishing opportunity can best be pursued.

**Senator Godfrey:** I should like to preface my remarks by saying that someone with considerable perspicacity once described me as an economic illiterate, and, as one of the few people in Canada who is not a self-accredited economist, and knowing no solution to our problems, it would seem to me that there is a paradox in increased productivity not resulting in an increase in the number of jobs. I recognize the argument you have put forward, that in order to survive you must have increased productivity, but there is this paradox that it pro-

[Traduction]

les salaires monteront dans les installations de pêche. Nous remarquons notamment qu'à Aberdeen, des installations modernes de pêche ont fermé en raison d'un changement de la structure de la main-d'œuvre. Si l'industrie pétrolière devient florissante à Terre-Neuve, nous craignons que des répercussions obligent les petites installations de pêche à cesser leurs activités à certains endroits, ce qui laisserait certaines personnes complètement démunies.

**Le sénateur Thériault:** C'est pourquoi j'étais surpris que vous n'ayiez pas recommandé d'établir un projet pilote à Terre-Neuve et de garantir à la population un salaire annuel.

**M. Slater:** Regardez le chapitre 9. Nous avons rédigé dix versions pour ce chapitre et il nous a donné beaucoup de difficultés. Nous y avons énuméré les options. Lorsque nous proposons un salaire annuel garanti à Terre-Neuve, on nous menaçait parfois de nous expulser de la ville. En d'autres occasions, l'attitude était différente. C'est une question très délicate et très difficile.

**M. Copithorne:** Concernant l'idée d'un supplément de revenu, le sénateur Doody a fait remarquer que l'assurance-chômage à Terre-Neuve n'est absolument pas une assurance, mais bien plus un supplément de revenu pour les travailleurs. Dans le chapitre 9, nous avons conçu à l'intention des travailleurs un supplément de revenu, qui aurait certains aspects du régime d'assurance-chômage actuel mais qui serait considérablement plus avantageux pour certains. Nous avons en fait tenu compte de votre idée.

**Le sénateur Thériault:** Au cours des 10 ou 15 dernières années, de nombreux fonctionnaires du ministère du Revenu national et du ministère des Finances ont essayé de ne plus assujettir le domaine des pêches au régime d'assurance-chômage. Je ne suis pas d'accord. Je suis convaincu que le régime d'assurance-chômage a entraîné des problèmes mais je sais également que l'on désire encore travailler. Lorsque j'étais responsable des services sociaux de ma province, j'ai découvert que les listes de bien-être social diminuaient lorsque la situation économique s'améliorait. Si la situation se détériorait, les listes augmentaient.

**M. Slater:** A cet égard, ce qui me surprend notamment, c'est que le revenu des pêches ainsi que les prises ont augmenté. Le nombre des pêcheurs a augmenté encore plus, mais les prestations d'assurance-chômage ont triplé et quadruplé au moment précis où les revenus des travailleurs augmentaient. Les avantages qu'offrent les pêches attirent un nombre de plus en plus grand. Je pense que le sénateur Doody admettrait qu'on ne tirera pas ainsi le meilleur avantage des perspectives de la pêche.

**Le sénateur Godfrey:** Avant de commencer, j'aimerais souligner qu'une personne fort perspicace a déjà dit de moi que je ne connaissais rien à l'économie et, en outre, comme étant un des rares Canadiens à ne pas s'être déclaré économiste et ne connaissant aucune solution à nos problèmes, il me semblerait qu'il n'est pas logique que l'augmentation de la productivité ne fasse pas accroître le nombre d'emplois. Je reconnais votre théorie selon laquelle vous devez accroître la productivité pour survivre, mais je crois qu'il est paradoxal que cet accroisse-



[Text]

duces unemployment. We have seen this happen in the farming industry; we are now down to five per cent of Canadians being employed in that industry because of the use of machinery.

In Newfoundland you can stave off a certain amount of your problem with these other industries, and as productivity is increased it will not necessarily produce unemployment beyond a certain figure. In Europe, in countries like Yugoslavia, which became enormously agricultural, when they increased their productivity they sent a million guest workers out of the country. I do not see the ultimate solution to these problems.

**Dr. Slater:** There has been an enormous increase in productivity in Japan, and yet there has not been an increase in unemployment.

**Senator Thériault:** But they have a wider market.

**Dr. Slater:** What is to prevent Canadians from getting into wider markets?

**Senator Thériault:** In Canada, at least you can produce farm machinery and create jobs in, say Ontario, but you are not going to be able to do that in New Brunswick or Newfoundland.

**Senator Doody:** If we are to sensibly attack the potential market in fisheries, we have to employ many more people.

**Senator Thériault:** You also have a tariff problem.

**Senator Doody:** That has to be approached.

**Dr. Slater:** You are talking about potentially 20,000 to 30,000 jobs. One of the things we turned up in our study was: Why is it that the average market value of a pound of fish out of Newfoundland is half what it is out of Sweden or Norway? Part of the answer is that they have, by one means or another, developed highly-processed products, and they have created many jobs in production, marketing and so on. They also have access, and they have pushed market development.

In Newfoundland you have superb fish to start with—and the same applies to Nova Scotia and New Brunswick—but we are far from penetrating the high-quality-controlled markets. There is clearly a market.

**Senator Godfrey:** You are getting back to a stable industry. I can understand what you said, because there you have an export market.

**Dr. Copithorne:** When we sampled the Newfoundland industry and tried to find what industries we should study, we ended up with grocery stores, because there was nothing much else to study. You can ask yourselves why there was not something else to study. We believe that productivity is a large element of that. If the cost of machinery or marine repair is very high, then those machinery repair operations will be not in Newfoundland, but in Montreal.

[Traduction]

ment entraîne le chômage. Cette situation s'est produite dans le domaine agricole, où 5 p. 100 des Canadiens sont maintenant employés en raison de l'utilisation de la machinerie.

A Terre-Neuve, vous pouvez résoudre certains de vos problèmes grâce à ces autres industries, et une productivité accrue n'entraînera pas nécessairement une hausse du taux de chômage au-delà d'un certain niveau. En Europe, dans un pays comme la Yougoslavie, où le secteur agricole occupait une place énorme, lorsque la productivité a augmenté, on a envoyé un million de travailleurs à l'extérieur du pays. Je ne crois pas qu'il existe de solution idéale à ces problèmes.

**M. Slater:** La productivité s'est accrue énormément au Japon et pourtant le taux de chômage n'a pas augmenté.

**Le sénateur Thériault:** Son marché est cependant plus étendu.

**M. Slater:** Qu'est-ce qui empêche le Canada d'avoir un marché plus étendu?

**Le sénateur Thériault:** Au Canada, vous pouvez à tout le moins produire des machines agricoles et créer des emplois en Ontario notamment, ce qui est cependant impossible au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve.

**Le sénateur Doody:** Si vous devez pénétrer le marché potentiel des pêches, vous devez employer beaucoup plus de travailleurs.

**Le sénateur Thériault:** Il y a également un problème en matière de droit douanier.

**Le sénateur Doody:** Il faut envisager cette question.

**M. Slater:** Vous parlez de 20,000 à 30,000 emplois. Une des questions que nous avons posées dans notre étude est la suivante: pourquoi une livre de poisson provenant de Terre-Neuve vaut-elle, sur le marché, la moitié d'une livre de poisson provenant de Suède ou de Norvège? La réponse tient en partie à ce que ces pays ont réussi à pousser la transformation de leurs produits et à créer de nombreux emplois dans le secteur de la commercialisation de la production, etc. Ils ont en outre accès à des marchés dont ils ont favorisé l'expansion.

Il y a du très bon poisson à Terre-Neuve de même qu'en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, mais nous sommes loin d'avoir pénétré les grands marchés où la qualité est très contrôlée. Pourtant, les débouchés existent.

**Le sénateur Godfrey:** Vous en revenez à parler d'une industrie stable. Je comprends ce que vous voulez dire quand je pense au marché d'exportation.

**M. Copithorne:** Lorsque nous avons choisi Terre-Neuve et essayé de déterminer quelles industries nous devrions étudier, il nous a fallu nous contenter d'épicerie parce que c'était tout ce qu'il y avait. Il faut donc se demander pourquoi. Nous croyons que la productivité est un élément clé de la réponse. Si le coût des réparations des machines est très élevé, alors ces réparations ne seront pas effectuées à Terre-Neuve, mais bien à Montréal.



## [Text]

If you can raise productivity in a number of these industries, it will involve jobs any number of small enterprises, whether it be in the engineering field or manufacturing mobile homes, but you must keep the costs low enough for them to survive in Newfoundland. We did find ways in which costs could be brought down. If that can happen, then a number of industries that were driven out at the time of Confederation by the Gulf Subsidy and the removal of tariffs could, in fact, be re-established.

**The Chairman:** I think it is only fair for Senator Doody to have the last question.

**Senator Doody:** First, I have a comment. It seems to me to be some sort of an indictment of the efforts that Canada has made to resolve the regional disparity problem, when one looks at the hundreds of millions of dollars that have been pumped into Newfoundland over the past 30 years, that all we have to study down there are grocery stores. There seems to be something wrong there somewhere. Newfoundland is one of the resource-rich parts of Canada. It is in the middle of a huge fishing ground, and there is a huge unexploited market for fishing products which the Europeans are no longer in a position to supply for themselves, because they have largely been banned from their traditional fishing grounds. It is an area that Canada should be looking at very seriously in an effort to reduce regional disparities.

I do not think the answer to regional disparity is just mindless transfer payments that go down a boundless pit and create more supermarkets, shopping centres and service industries. It could be referred to as taking in each other's laundry. I could open a grocery store on one street, you could open one on another street, we could both get our groceries wholesale but we would not be producing many dollars. That was in the nature of a comment rather than a question.

Senator Robichaud asked me if I would get the witnesses to comment on recommendation 15, which says:

We recommend that gear, boat, and other subsidies to the fishery be discontinued.

Senator Robichaud's question is: How can the authors justify that recommendation? He wishes to get the answer on the record.

**Dr. Slater:** The central thrust of the proposition is that there have been very extensive boat and gear subsidies, the principal result of which has been to increase the number of boats, to increase greatly the amount of gear carried on every kind of boat, and so on. That has happened against a background of a limited fishery. The average result has been that fishermen have been induced to expand their capital beyond what really makes any sense, certainly in social returns, and often in terms of their own returns. They have a very heavy compulsion to try to expand their capital equipment anyway. If they are going to get their share of fish they have to have the latest gear and there is a tremendous compulsion on them to perhaps overcapitalise anyway. So far as we can see, at times a net result has

## [Traduction]

Si l'on arrive à accroître la productivité dans un certain nombre de ces industries, on favorise de petites entreprises du secteur du génie ou de la fabrication de maisons mobiles, mais il importe avant tout de maintenir les coûts à un niveau assez bas pour qu'elles puissent survivre à Terre-Neuve. Nous avons, en fait, trouver des moyens qui permettraient de réduire les coûts. En cas de succès, un certain nombre d'industries qui ont été contraintes à s'en aller au moment de l'entrée dans la Confédération par la Subvention du Golfe et la suppression des tarifs douaniers pourraient se réinstaller.

**Le président:** Je crois qu'il ne serait que juste que le sénateur Doody pose la dernière question.

**Le sénateur Doody:** J'aimerais tout d'abord émettre une observation. Les efforts qu'a déployés le Canada pour résoudre le problème des disparités régionales semblent ne pas avoir abouti quand on pense aux centaines de millions de dollars qui ont été investis à Terre-Neuve au cours des 30 dernières années et que tout ce qu'il y a à y étudier, ce sont des épiceries. Il semble y avoir quelque chose qui cloche. Terre-Neuve est une province riche en ressources. Elle occupe un emplacement stratégique sur le plan de la pêche et elle a accès à un vaste marché non exploité que les Européens ne peuvent plus alimenter étant donné qu'ils ont été en grande partie chassés de leurs lieux de pêche traditionnels. C'est un domaine que le Canada devrait étudier très sérieusement pour essayer de réduire les disparités régionales.

Je ne crois pas que la solution au problème consiste à effectuer des paiements de transfert irrationnels qui s'en vont dans un gouffre sans fond et ne servent qu'à créer plus de supermarchés, de centres commerciaux et d'industries de service. Cela équivaut à échanger du linge sale. Je pourrais ouvrir une épicerie dans une rue et vous dans une autre et nous pourrions tous deux acheter nos provisions en gros, mais notre argent ne serait guère productif. Il s'agissait là d'une observation plutôt que d'une question.

Le sénateur Robichaud m'a prié de demander aux témoins de formuler des observations à l'égard de la recommandation 15 qui dit ceci:

Nous recommandons qu'aucune subvention ne soit dorénavant accordée pour les engins, bateaux de pêche, etc.

La question du sénateur Robichaud est la suivante: Comment les auteurs peuvent-ils justifier une telle recommandation? Il aimerait que leur réponse soit consignée au procès-verbal.

**M. Slater:** L'objet de la recommandation est le suivant: de nombreuses subventions ont été octroyées pour les bateaux et les engins de pêche; le principal résultat en a été d'augmenter le nombre des bateaux, la quantité d'engins que transportent toutes sortes d'embarcations et ainsi de suite. Tout cela, malgré une pêche limitée. Ainsi, les pêcheurs ont été incités à accroître leurs moyens de production au-delà de toute logique, du moins sur le plan des réalisations sociales et souvent des revenus. Ils ont une tendance excessive à acquérir de plus en plus de biens de capital. Ils croient devoir, s'ils veulent leur part de poisson, posséder les engins les plus perfectionnés, et ils tendent peut-être surcapitaliser. Pour autant qu'on puisse en juger, le résultat net en a été parfois une pêche excessive et une



[Text]

been to lead to overfishing, not to improve the average income of fishermen. There are some fishermen who, with that new equipment, have done very well indeed; but we are talking about the average performance, they have not really got much out of it. They perhaps have got a fancier boat and equipment, but not much more fish has been caught, and there has not been a much better real income for them.

The combination of a tendency towards overfishing and not producing very good results for the fishermen, far less in justifying the subsidy, does not strike us as being all that good a use of resources. If you want to do something for the fishermen, there are other things that you can do. Fishermen still continue to face variability in price and in their catch, instability in their income, and all sorts of other problems; so, if you want to do something for fishermen, you could use the money better than it is being used. That is the kind of appreciation we have.

**Senator Doody:** That was in reply to Senator Robichaud's question.

My own question is one that I always like to get back to. How do we persuade central Canadian investors, business persons, to put some of those risk dollars into developing the resources of Atlantic Canada?

**Dr. Slater:** I am not expert on that. However, let me suggest that one way is in partnership or co-operation with the entrepreneurs in Newfoundland. There are a number of entrepreneurs down there. We discovered large-scale, medium- and small-scale entrepreneurs. That certainly is one way. My understanding is that in trying to service the Hibernia development and the northern communications development, a combination of entrepreneurship and a Newfoundland base—drawing entrepreneurship, technical knowledge and capital from other places into joint ventures—is a significant part of what is going on. As I have said, I am not an expert, but that is one thing that we have already observed.

**The Chairman:** I am sure there would be further questions if we had the time, but it is now noon. One of the joys of being in the Senate is being able to learn so much about other regions of Canada. We have certainly learned a lot here today.

I should like to say to you, Dr. Copithorne, that your study is unique in that it is not theoretical, economic reasoning. You and your staff have obviously spent a lot of time talking to people, and you have been influenced by what they have said. In many ways it is a unique report, because you are reporting on the reality of the situation. If we question your views, it is not so much that we disagree with you, although we may; it is rather that we seek a better understanding of them. We do, as a committee, congratulate you on an outstanding report.

We should also like to thank you, Dr. Slater. Once again we are indebted to the Economic Council of Canada. You have been very good to this committee, and we appreciate it very

[Traduction]

tendance à ne pas améliorer les revenus moyens des pêcheurs. Certains pêcheurs s'en sont très bien sortis grâce à leur nouvel équipement; mais nous parlons du rendement moyen, qui n'est pas suffisant dans l'ensemble. Ils ont peut-être un plus beau bateau et un meilleur équipement, mais ils n'ont pas pêché beaucoup plus de poissons et n'ont pas non plus réalisé de meilleurs revenus.

A nos yeux, une pêche excessive et de piètres résultats ne justifient pas la subvention, et il ne semble pas non plus que les ressources soient bien utilisées. Il existe d'autres moyens de venir en aide aux pêcheurs. Ils doivent continuellement faire face à des variations de prix, de prises et de revenus, ainsi qu'à toutes sortes d'autres problèmes. Pour les aider, il faudrait utiliser les crédits tout autrement. C'est du moins ce que nous pensons.

**Le sénateur Doody:** C'était là la réponse à la question du sénateur Robichaud.

Ma question, sur laquelle d'ailleurs j'aime toujours revenir, est la suivante: Comment pouvons-nous persuader les investisseurs et les hommes d'affaires du centre du Canada de risquer leurs capitaux dans le développement des ressources de l'Atlantique?

**M. Slater:** Je ne suis pas expert en la matière, mais je crois qu'ils pourraient s'associer aux exploitants de Terre-Neuve. Il y en a là un certain nombre, des gros, des moyens et des petits. Ce serait une solution. Je crois comprendre que dans le cas du projet Hibernia, et des projets de communication dans le Nord, les entrepreneurs du reste du Canada pourraient miser sur les ressources de Terre-Neuve. Des connaissances techniques et des capitaux en provenance d'autres régions du pays pourraient servir à la réalisation d'entreprises conjointes. Comme je l'ai dit, je ne suis pas un expert, mais c'est une des choses que nous avons observées.

**Le président:** Je suis certain qu'il y aurait d'autres questions à poser, mais le temps nous presse, car il est midi. Un des plaisirs d'être sénateur, c'est d'en apprendre tant sur d'autres régions du Canada. Nous en avons certes appris beaucoup aujourd'hui.

Je tiens à souligner, M. Copithorne, que votre étude est unique en ce sens qu'il ne s'agit pas d'un raisonnement théorique ou économique. Vous et votre équipe avez sûrement passé beaucoup de temps avec les gens du pays et écouté ce qu'ils avaient à dire. A bien des égards, c'est un rapport unique en son genre, car il tient compte de la réalité. Si nous vous posons tant de questions, ce n'est pas parce que nous ne sommes pas d'accord avec vous, même si c'est possible, mais bien parce que nous cherchons à mieux comprendre votre point de vue. Je vous félicite au nom du Comité pour ce rapport qui sort de l'ordinaire.

Nous aimerions également vous remercier, monsieur Slater. Nous sommes une fois de plus reconnaissants envers le Conseil économique du Canada. Vous avez rendu service au Comité et



[Text]

much. We thank you for taking time out of your busy schedule to come here.

**Dr. Slater:** Quite frankly, we regard it as a privilege to appear before your committee, so please do not hesitate, if it is on your mind, to call us back.

The committee adjourned.

[Traduction]

nous apprécions que vous soyez venu nous rencontrer malgré un calendrier de travail chargé.

**M. Slater:** C'est pour nous un privilège de venir témoigner devant votre Comité, et je vous prierais de ne pas hésiter, le cas échéant, à nous convier de nouveau.

La séance est levée.

---



APPENDIX "20-A"



**Economic Council of Canada**  
**Conseil économique du Canada**

STATEMENT FOR THE PRESENTATION  
TO THE SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

SUBJECT

LESSONS LEARNED FROM THE NEWFOUNDLAND STUDY BY THE COUNCIL

December 11, 1980  
9:00 a.m.

DAVID W. SLATER  
CHAIRMAN



It is a pleasure once again to have the opportunity of appearing before your Committee and of answering questions on aspects of our work. As I understand it the main concern today is with the lessons which may be of some help to you arising from our Newfoundland Study.

The Study was undertaken at the request of the Newfoundland Government and the Federal Government following the publication of our 1977 Report called Living Together: A Study of Regional Disparities. That Report looked at regional disparities with a particular emphasis on productivity differences between regions and how they could be reduced. Some of the recommendations which were made in that Report specifically excluded the province of Newfoundland because we recognized that that province was a special case with particular concern perhaps not common with other regions. It was as a result of that report that the Economic Council of Canada was asked to undertake a study of the Newfoundland economy. The purpose of the study was to look at ways of reducing the dependency of the province on transfer payments from the Federal Government, and ways of improving employment opportunities and raising the earned incomes of Newfoundlanders. It was intended also to provide indepth analysis of the provincial economy which would help the provincial government in planning its medium-term economic development strategy.



The report under the title of Newfoundland: From Dependency to Self-Reliance was released in St. John's on the 19th of November. Some supporting studies and papers were released along with the main report and others will appear in the next little while. The study was begun before the Hibernia oil discovery and much of it took place on the assumption that oil and gas production would not be a major contributor to Newfoundland during the 1980s. We had to revise that view as we went along but there is still great merit in considering the Newfoundland-Labrador story without Hibernia and then subsequently picking up the implications of the oil development. On a sans-Hibernia basis we came up with a moderately optimistic view of the possibilities of increased employment, increased productivity, increased self-reliance of Newfoundland and of some lessening of the dependency during the decade of the 1980s.

Let me turn now to the general lessons from the Study which may be of some help in the general work of your Committee. These relate to:

1. The broad theories or approaches to economic development.
2. The opportunities but also the difficult problems of changing the structure in the staple industries of the fishery, forest and mining, and the hydro-electric developments, given the status quo.
3. The role of property rights in the fishery.



4. The role and significance of productivity and the diffusion of technology in domestic industries.
5. The significance of the urban structure.
6. The very difficult issues of the interrelationships between social policy and economic development policy.
7. The issues arising from oil and gas regimes, particularly in offshore situations.
8. Job search, labour market adjustment and migration.

#### Theories or Approaches to Economic Development

One of the theoretical issues concerns the extent to which economic development for regions is explained by an export staples approach (following the ideas of Innes and Mackintosh) or whether economic growth in Canadian regions is better explained by a more comprehensive theoretical approach. It will be recalled that under the export staple approach the demand for and the supply of export staples (together with the erection of appropriate infrastructure and linkages to other industries) are the key to development. Sometimes policy makers turn this theory around and, instead of asking how many jobs will the region's staple natural resource industries generate, they ask how many people can be supported by the region's natural resources (implicitly assuming that all the region's employment emanates directly or indirectly from the natural resource base). We find evidence to support the idea that natural resource industries generate jobs, but we also find that many jobs do not emanate directly from natural resources.



In other words, it is a mistake to think that there has to be any direct link between a region's resources and the size of population it can or should sustain.

Export staple developments are critical elements in the development of those regions which have resource bases. The question, however, is to what degree do the staple industries and their derivatives dominate and control the process of economic development? More comprehensive approaches to economic development attach a great deal of significance to the role of indigenous service industries and import-competing industries of a region in the economic growth process. Improvements in the quantity and quality of the supply of inputs to these industries, improvements in their technology, innovations, improvements in the management, improvements in productivity and profitability are regarded as very important contributors in their own right -- not just as an element derivative from the export staples industries. Central to our report is the discovery of evidence that this more balanced or comprehensive approach to development has genuine merit. While the recently published five-year plan of the Newfoundland government is a splendid piece of work, it is accurate to say that it gives relatively more emphasis to export staples and to particular approaches to managing, owning, and capturing the revenues from export staples than does our report. While the provincial government portrays natural resources almost as the only anchor by which the province can gain the leverage needed to force employment opportunity to come to Newfoundland, our report sees additional ways by which normal market forces can be used to increase employment.



Institutional Inertia in Staple Industries

A second general point, with respect to the export staple industries (putting aside oil and gas for the moment) is the very considerable problem of making them more effective when there is a deeply entrenched set of rights or beliefs in rights, or contractual and institutional arrangements that are inherited from the past. To take a simple example, the forest resources of Newfoundland had very largely been let out on large concessions to private pulp and paper companies, except for the area around the coast which was essentially treated as a common property open to exploitation without regulation or payment by any citizen for cutting logs and firewood, etc. Under the arrangements that existed until comparatively recently, the Government of Newfoundland got practically nothing in the way of rents or stumpage out of the forest industry. There was practically no reforestation program. Greatly to its credit Newfoundland has taken hold of the forest and mineral legislation and regulations; it has put in place regimes which will, over time, yield better results in terms of productivity, product and income to the province and royalties and stumpage fees.

When one comes to the hydroelectric situation, there is a general awareness that, for one reason or another Newfoundland entered into a very long term contract with an option of extension for twenty-five years (that is for a contract total of sixty-five



years) with Quebec Hydro. With the benefit of hindsight this has turned out to be an unfavourable contract. I do not wish to comment on the difficult entanglement of legal and technical questions involved in this contract. Our Council noted that Quebec and Newfoundland share a very considerable mutual interest in future water developments and in further exploitation and use of hydroelectricity. The Council hoped that these opportunities to increase real incomes for both provinces would provide the basis through which a substantial net improvement in Newfoundland's benefits from the hydroelectric development could and would take place. But again one has to recognize the enormously difficult contractual, political, economic, technical questions that have to be resolved to go that route.

Turning to the fishery -- an enormous opportunity has been created by the 200-mile economic zone. Considerable problems are involved in modifying the management of the fishery in a way that is satisfactory both in overall terms and the treatment of individual fishermen with traditional rights. Regardless of whether jurisdiction turns out to be federal, provincial, or some kind of concurrent jurisdiction, it would be desirable to pursue certain general principles with respect to the management of the fishery. First, the fishery would have to be managed as a whole. Secondly, it is desirable that it be managed so as to generate some net rent to proprietors (though this may be distributed in various ways, including to the fishermen). Thirdly, it is



desirable that incentives be available to encourage a better quality product. Fourthly, it is desirable that there be flexibility in the choices open to individuals as to whether any particular person fishes more or less, and that this can be done in a way that is compatible with the overall limitations on the catch. Fifth, it has to be recognized that the fishing industry alone is quite unable to solve Newfoundland's unemployment and income problems; rather than entice more people into the fishery as a means of creating employment (which then requires subsidies as a means of providing these people with adequate incomes) the problems of unemployment and income maintenance must be faced directly with programs specifically aimed at these problems.

It is very difficult indeed to introduce a modified fisheries regime that would meet many of these criteria and which will also have respect for interprovincial rights, and international rights and obligations. We are convinced, however, that our recommendations go a long way toward these objectives and they make a large improvement over the status quo.

#### Property Rights in the Fishery

While most people and governments seem to be agreed on the need to limit entry to the fishery and to control the amount of fishing effort so as to raise real incomes in the fishery, the Economic Council believes it has devised a system of transferable property rights involving transferable licenses



and "stinted" (limited) landing rights (also transferable) that would have distinct advantages over some competing proposals currently being entertained. At the present time the federal government is proposing to classify fishermen as either "full time" or "part time". Persons classified as "part time" will be able to appeal their case before local fishermen's committees, and ultimately take their case to the Minister. (It is expected that the fishing rights of part time fishermen will be curtailed in future.) We fear that this process of classifying outport people into a more privileged class and a less privileged class may seriously damage the social fabric of Newfoundland and set brother against brother. We believe that an alternative method of allocating a generous number of transferable fishing licenses -- at suitable fees -- and a set of divisible, transferable landing rights to each licensee would be a much happier arrangement. This would allow part time people to stay in the fishery if they wished to pay the licence fee and keep their landing rights, but it would prevent over-fishing of the stock. The government could ultimately reduce the number of fishermen by repurchasing some licenses "on the open market" so to speak. That way each fisherman could decide voluntarily for himself whether he wanted to leave the fishery. He could also buy a licence back on the open market (or from a government licence bank if that seemed more politically acceptable) and reenter the fishery later if he changed his mind. The attached Figure 6-2 illustrates the general ideas. We would be happy to discuss these ideas further if you wish.



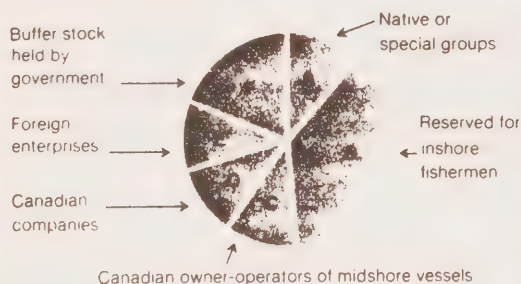
Figure 6-2

## Sharing the Fish

(One of Many Possible Scenarios with a Self-Regulatory Allocation Regime)

## Allocation of Total Allowable Catch of a Particular Fish Stock

During a particular year



## Access to Landing Rights

The total allowable catch would be divided into six categories. Rights to land a certain quantity of fish would be granted to licensed fishermen in each category. Additional landing rights could be bought or leased from others, and landing rights could be sold or leased to others, as specified below.

The six categories would be

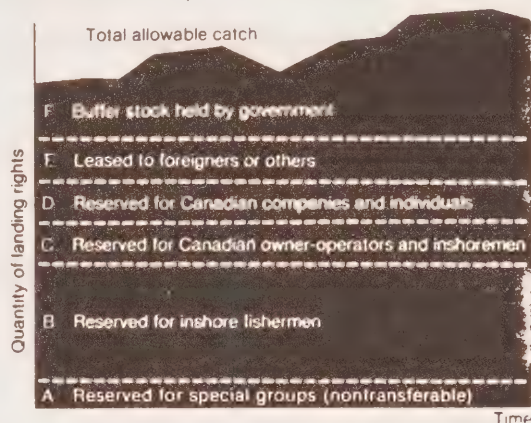
**A Native people and other special groups** - Fishing rights for each family sufficient for its needs would be permanently guaranteed, regardless of any buying or selling of landing rights that may take place among other groups. Native people could, however, buy or lease additional landing rights in categories B, C, D, or E.

**B Inshore fishing** - Initially, individuals in this category would be granted some permanent landing rights. Rights could be leased annually or sold outright to another eligible person. Inshore fishermen could buy or lease additional landing rights in categories B, C, D, or E.

**C Canadian owner-operators of midshore vessels** - An initial grant of landing rights would be made to each existing operator. He could lease or sell his rights to another eligible person. He could buy or lease additional landing rights in categories C, D, or E.

**D Canadian fishing companies** - Might or might not be granted permanent landing rights in this category. Could lease or sell landing rights to another eligible person or Canadian company. Could buy or lease additional landing rights in categories D or E. Could buy fish from anyone with a valid fishing licence and required landing rights.

Over a period of time



**E Foreign enterprises** - No permanent landing rights granted. Only able to lease landing rights in category E.

**F Government** - The balance of the allowable catch would form a buffer that would automatically belong to the federal government. The government could lease or sell landing rights from this category to anyone in any of the other categories. It could also buy or lease landing rights itself from anyone in any of the other categories.

## Managing the Fishery

Government management of the fishery would involve its handling of landing rights as outlined in (F) above. In addition, it would have the following responsibilities and options.

## Licensing

- Sell commercial fishing licences differentiated by market class A, B, C, D, E. Fee could be high or low.
- Licences could be annual, intermediate-term or permanent, transferable or nontransferable within specified markets.
- Government could buy or lease back licences in the open market.

## Taxation

- Government might or might not introduce a landing tax - either a flat fee or an ad valorem fixed percentage of the value of the landing rights.



Productivity

Another general lesson of the Newfoundland Study is the complexity and many-faceted set of factors that determine the productivity of business establishments which in turn is a crucial factor underlying their ability to create jobs that are economically viable in the long run. In the Study it was found that the productivity gaps were explained by many things -- by the climate, the technology used, the quality of management, and the location of the business, for example. But it has also become clear during the course of the Study that there is, right in Newfoundland, quite a lot of business practice that is better than average for any given industry as well as some which is worse. Improvements in learning, developing, educating and managing, etc, offers many opportunities for cost reduction and productivity improvement. It is possible to get good payoff from many of these developments. Productivity improvement seems not to be a matter of one or two big things but rather the cumulative effect of a large number of smaller things, many of which can be influenced in the right direction. In a very fundamental sense the productivity, standard of living, and the economic development which a region attains is determined by its own actions in its every day business of producing, distributing, providing services of both the government and non-government type. Perhaps most important in raising productivity is the organization of regional markets, the location of business establishments and the management of seasonality in such a way that individual establishments (both stores and factories) can take advantage of economies of scale and obtain a high rate of utilization of their capital and labour.



Urban Structure:    The Difference between Economic Patterns and Settlement Patterns

One of the most important and potentially controversial aspects of regional development is the form and change in the urban structure -- not so much with respect to where people live -- but with respect to where they locate their economic activities. In Newfoundland there has taken place in the last 25 years virtually a revolution in communications and urban structure. The original economic pattern involved the transportation of goods by coastal boat from St. John's to outport merchants. There were few services available in outports. The advent of roads connecting these outports to the Trans-Canada Highway has united all the outports in a major peninsula into a single market of 25,000 to 50,000 people who tend to buy their goods in one or two major service centres on or near the Trans-Canada Highway. Markets of this size are able to sustain stores, services and specialized businesses that are normally located in towns of 25,000 to 50,000 people. Hence a range of goods and services -- and the jobs created in providing them -- have been brought within commuting distance of many of the rural people who live in major peninsulas in Newfoundland. This pattern is not relevant for the more isolated parts of the south coast, the Great Northern Peninsula or coastal Labrador, but it is relevant for the vast majority of Newfoundlanders.



Newfoundland seems to have found the best of both worlds. People can live in a highly decentralized pattern, and enjoy the benefits of working and shopping in a centralized pattern. At the same time they have available and use effectively, those services which can only be provided in substantial towns or small cities -- hospital services, secondary and post secondary education, shopping for large household items and style goods, repair of more complex motor vehicles and machinery and so on. This combination of decentralized living and more centralized economic activity seems to be quite attractive both socially and economically. When we identify this pattern as an element of strength in the Newfoundland economy, we are taking a position that is much different from the much hated resettlement program in Newfoundland which began in the 1950s and intensified in the 1960s. That program required that families be uprooted and relocated. By contrast, we propose that Newfoundlanders continue to live in the homes they currently occupy.

#### Oil and Gas Regimes

There are important lessons to be learned with respect to the oil and gas regimes. First, a complex set of factors -- prices, costs, royalties, taxation, institutional forms, and so on -- can produce widely differing results in the development and in the sharing of the benefits among the provincial governments, the federal government and the producers. At the moment there is very considerable uncertainty about the outcome. With respect to the



offshore properties there now exists under federal jurisdiction a complex set of federal laws and regulations. Under claim of provincial jurisdiction there exists simultaneously a set of regulations. Several possible regimes of pricing and revenue sharing have been moot, both before and after the national energy program was announced. They have not fundamentally upset the exploration program, but it seems highly unlikely that development will actually take place until the jurisdictions and regimes are settled.

There is also the uncertainty about how the resource revenue treatments will develop under the federal/provincial fiscal system, especially with respect to equalization after 1982. The issue of corporate tax treatment of federal and provincial crown corporations should also be addressed.

#### Job Search, Labour Markets and Migration

Our evidence suggests that true unemployment in Newfoundland is worse than official statistics suggest because many people who want to work see no point in searching for a job. (Job search is the criterion used by Statistics Canada to measure unemployment.) Our survey of workers suggested that many Newfoundlanders have at most one local employer who could conceivably use them. Many of the people on our survey who wanted work but were not actively searching for a job had in fact been employed recently because many of them reported receiving unemployment



insurance benefits in the past year. We suspect that many of these people are seasonal workers who simply wait to be called by the local employer when work is available. In some sense they queue up for existing jobs. In that outpost context where all competing workers are neighbours, offering to work at a lower wage to get a job could be construed as an anti-social attempt to jump the queue. Whatever the theory, the facts are that some aspects of labour market behaviour are somewhat different in Newfoundland from what they are on the mainland, especially with respect to the role played by wages and unemployment in labour market clearing.

While wages of unorganized labour are notably lower in Newfoundland than in Ontario, wage rates paid by larger firms are rather comparable. Official Statistics Canada wage data for Newfoundland are highly influenced by wage rates on the mainland, and are virtually uninfluenced by how much unemployment exists in Newfoundland. Hence any attempts to raise productivity or increase the demand for labour in Newfoundland will probably result in a net increase in employment without raising local wages very much. More employment will raise per capita income in Newfoundland, but it will also induce more people to formally search for work, so we should not expect successful employment creation to make much of a dent in the official unemployment rate for Newfoundland, though it can improve employment and earned income per person and per family.



We also found migration to be highly influenced by economic forces. Higher wages in Newfoundland and higher unemployment in the rest of Canada tend to encourage more people to return to Newfoundland and to prevent other Newfoundlanders from leaving to get jobs elsewhere. Therefore, during recessions Newfoundland ends up with more than its share of the nation's unemployment. Therefore it makes sense to attack the national unemployment problem directly; it is a mistake to try to hide this unemployment by encouraging Newfoundlanders to go home by giving them unemployment insurance benefits that last longer, or to encourage Newfoundlanders to go fishing (thereby dividing the existing fish stock among a larger number of people) where it is necessary to supplement their incomes with special unemployment insurance benefits for fishermen.

While it make sense to attack the national unemployment problem directly, we realized that the attempt to overcome unemployment will take a long time. To the extent that we cannot solve the unemployment problem in the intermediate run, we should look for a more direct approach to the problem of income maintenance which avoids some of the problems currently associated with regionally extended benefits and fishermen's benefits in the unemployment insurance program. We make a recommendation to this effect. We also need to protect those older, less mobile people in rural Newfoundland should they lose their one local employer. We recommend some subsidies to retain jobs for these people as long as possible. When that fails, we recommend early retirement as preferable to dumping these older, immobile workers on the steps of the welfare office.



APPENDICE «20-A»



# **Economic Council of Canada** **Conseil économique du Canada**

EXPOSE PRÉSENTÉ PAR LE  
 CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA  
 AU COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES

Leçons tirées par le Conseil  
 de son étude sur Terre-Neuve

le 11 décembre 1980

DAVID W. SLATER  
 président



C'est un plaisir pour nous d'avoir de nouveau l'occasion de comparaître devant votre Comité et de répondre à vos questions sur les divers aspects de notre travail. Si je comprends bien, notre entretien portera surtout aujourd'hui sur les leçons que nous avons tirées de notre étude de l'économie terre-Neuvienne et qui pourraient vous être utiles.

Cette analyse a été entreprise à la demande des gouvernements terre-neuvien et fédéral, par suite de la publication de notre rapport de 1977 intitulé Vivre ensemble - Une étude des disparités régionales. Dans ce rapport, nous examinons les disparités régionales en mettant l'accent notamment sur les différences de productivité entre les régions, ainsi que sur les moyens d'y remédier. Certaines des recommandations de notre rapport excluaient expressément Terre-Neuve, car nous reconnaissons que cette province constituait un cas spécial et qu'elle avait des intérêts peut-être différents de ceux des autres régions. C'est à la suite de ce rapport qu'il fut demandé au Conseil économique du Canada d'entreprendre une étude de l'économie de cette province. L'objectif consistait à examiner les moyens de réduire la dépendance de la province à l'égard des paiements de transfert fédéraux ainsi que d'y améliorer les possibilités d'emploi et relever le revenu du travail. Le mandat nous invitait en outre à faire une analyse en profondeur de l'économie de cette province



en vue d'aider le gouvernement provincial à planifier sa stratégie de développement économique à moyen terme.

Le rapport, qui s'intitule Terre-Neuve - Au-delà de la dépendance, a été publié à St-Jean (T.-N.) le 19 novembre dernier. Un certain nombre d'études et de documents d'appoint ont été publiés en même temps que le rapport, et d'autres paraîtront bientôt.' Nos recherches étaient déjà commencées au moment de la découverte du puits de pétrole Hibernia, et nous avons préféré supposer, de prime abord, que la production pétrolière et gazière ne serait pas d'un apport très considérable à l'économie terre-neuvienne au cours des années 80. Nous avons dû, cependant, réviser plus tard ce point de vue au fur et à mesure de nos recherches, mais il est toujours plausible d'analyser l'économie de Terre-Neuve et du Labrador sans tenir compte d'Hibernia, pour ensuite ajouter aux résultats obtenus toutes les implications de la mise en valeur de cette ressource. Voilà précisément ce que nous avons fait, et nous avons abouti à des conclusions optimistes, quoique modérées, sur les possibilités d'accroître l'emploi, la productivité et l'autosuffisance à Terre-Neuve, ainsi que de réduire en partie le degré de dépendance de cette province, au cours des années 80.

Permettez-moi maintenant de passer aux leçons générales qui se dégagent de notre étude et qui pourraient être d'une



certaine utilité à votre Comité dans ses travaux courants. En voici les divers thèmes :

1. Les grandes théories ou thèses relatives au développement économique;
2. les possibilités, mais aussi les difficultés, vu les circonstances actuelles, de modifier la structure des industries primaires que sont la pêche, l'exploitation forestière et l'industrie minière, ainsi que des programmes d'aménagement hydro-électrique;
3. le rôle des droits de propriété dans le domaine de la pêche;
4. le rôle et l'importance de la productivité et de la diffusion de la technologie dans les industries canadiennes;
5. l'importance de la structure urbaine;
6. les difficiles questions que soulèvent les relations entre la politique sociale et la politique de développement économique;
7. les problèmes résultant de l'exploitation du pétrole et du gaz, particulièrement dans le cas des gisements sous-marins;
8. la recherche d'emploi, l'adaptation du marché du travail et les migrations.



Certaines théories ou thèses  
relatives au développement économique

Une des questions théoriques dont nous aimerions parler est celle de savoir dans quelle mesure le développement économique d'une région peut s'expliquer par l'approche qui y est adoptée relativement à l'exportation des produits de base (théorie de Innes et Mackintosh) ou si la croissance économique des régions, au Canada, s'explique mieux par une approche théorique beaucoup plus large. On se rappellera que, d'après la thèse relative aux produits de base destinés à l'exportation, l'offre et la demande de ces produits, de concert avec la mise en place des infrastructures et des liens voulus avec d'autres industries, constituent la clé du développement. Les responsables des politiques regardent parfois par le petit bout de la lorgnette et, au lieu de se demander combien d'emplois les industries primaires de la région peuvent générer, ils s'inquiètent du nombre de gens que les ressources naturelles de la région peuvent faire vivre (supposant alors implicitement que tous les emplois de la région sont directement ou indirectement tributaires des ressources naturelles). Il est évident que les industries primaires produisent des emplois, mais nous devons rappeler aussi que beaucoup d'emplois ne sont pas directement attribuables à l'exploitation des richesses naturelles. Autrement dit, c'est faire erreur que de penser qu'il doit



exister un lien direct entre les ressources d'une région et la taille de la population qu'elle peut ou devrait faire vivre.

Les produits de base destinés à l'exportation revêtent une grande importance dans le développement des régions qui possèdent des ressources naturelles. Il faut se demander toutefois dans quelle mesure les industries primaires et les secteurs connexes dominant et contrôlent le processus de développement économique. Certaines thèses plus globales relatives au développement accordent beaucoup d'importance, pour la croissance économique des régions, au rôle que jouent les industries de services et celles qui concurrencent les importations. L'accroissement de la quantité et de la qualité des facteurs de production nécessaires à ces industries, l'amélioration de leur technologie, les innovations et l'amélioration de la gestion, de la productivité et de la rentabilité sont considérés comme étant en eux-mêmes d'importants facteurs de développement, et non seulement comme des effets secondaires des industries fabriquant des produits de base pour l'exportation. Un des aspects les plus importants de notre rapport sur Terre-Neuve consiste justement à montrer qu'une telle optique, plus équilibrée ou plus globale, du développement est véritablement bien fondée. Bien que le plan quinquennal récemment publié par le gouvernement terre-neuvien soit une oeuvre remarquable, il faut dire qu'il met relativement plus l'accent que ne le fait notre rapport sur les produits de base



pour l'exportation ainsi que sur certaines façons particulières de recueillir, gérer et posséder les recettes provenant des produits de base destinés à l'exportation. Le gouvernement provincial se réfère à ses richesses naturelles comme au seul appui dont il peut pratiquement disposer pour attirer les possibilités d'emploi à Terre-Neuve; pour notre part, nous envisageons, dans notre rapport, d'autres façons de faire jouer les forces habituelles du marché pour accroître l'emploi.

L'inertie des institutions à  
l'égard des industries primaires

Une deuxième conclusion générale touchant les industries d'exportation de produits de base (en excluant pour le moment le pétrole et le gaz naturel) tient au problème considérable que pose leur manque relatif d'efficacité, à cause d'un ensemble de droits ou de prétentions fortement enracinés à des droits, ainsi que d'accords contractuels et institutionnels hérités du passé. À titre d'exemple, prenons le cas des ressources forestières de Terre-Neuve qui ont été dans une large mesure données en location par grandes concessions à des entreprises privées de pâtes et papier, sauf pour la région entourant la côte qui était généralement considérée comme propriété commune, ne prévoyant ni réglementation, ni droits de coupe, et ouverte à tout citoyen désireux d'y couper des billes, du bois de chauffage, etc. Avec les arrangements qui existaient



encore dans un passé relativement récent, l'industrie forestière n'a pratiquement rien versé sous forme de rentes ou de droits de coupe au gouvernement de Terre-Neuve. Le reboisement était à peu près nul. Malgré cela, la situation n'est pas complètement négative, et il faut reconnaître par exemple, que la législature de Terre-Neuve a su adopter des lois et des règlements sur les forêts et les mines; elle a instauré divers régimes qui, à la longue, donneront de meilleurs résultats des points de vue de la productivité, des produits et des revenus provinciaux, ainsi que des redevances et des droits de coupe.

En ce qui concerne la question de l'électricité, chacun semble reconnaître que, pour une raison ou une autre, Terre-Neuve a conclu avec l'Hydro-Québec un contrat d'une bien longue durée, comportant même une possibilité d'extension de 25 ans (soit une durée totale de 65 ans). Il est facile, après coup, de déclarer qu'un tel contrat s'avère désavantageux pour Terre-Neuve. Je ne veux formuler ici aucun commentaire sur les questions juridiques et techniques fort complexes que soulève ce contrat. Le Conseil a rappelé combien le Québec et Terre-Neuve avaient des intérêts mutuels très importants à protéger en ce qui concerne les futures exploitations des cours d'eau, ainsi que l'exploitation et l'utilisation accrue de l'électricité. Le Conseil espère que ces possibilités d'accroître les revenus réels dans les deux provinces permettront une amélioration nette substantielle des avantages que Terre-Neuve pourrait tirer des aménagements



hydro-électriques. Il ne faut cependant pas se cacher les difficultés énormes des points de vue contractuel, économique et technique qu'il faudra surmonter pour y arriver.

En ce qui concerne la pêche, la création d'une zone économique de 200 milles ouvre des possibilités fort grandes. Il faudra pouvoir régler de sérieux problèmes si l'on veut modifier la gestion de la pêche de façon satisfaisante, tant sur le plan global qu'à l'égard des pêcheurs jouissant de droits ancestraux. Que la compétence chargée d'assumer cette responsabilité soit de niveau fédéral, provincial ou encore commun, il faudrait que certains principes généraux sur la gestion de la pêche soient reconnus et acceptés. Premièrement, cette gestion devrait être globale. Deuxièmement, il faudrait qu'il en résulte une rente nette pour les propriétaires (bien qu'elle puisse être répartie de façon à pouvoir même profiter aux pêcheurs). Troisièmement, il serait bon d'offrir des stimulants afin d'obtenir des produits de meilleure qualité. Quatrièmement, il serait souhaitable de prévoir une certaine flexibilité et d'offrir des choix quant à l'intensité de l'activité de la pêche; il serait possible de le faire tout en se conformant aux limites sur les prises. Cinquièmement, il nous faut reconnaître que l'industrie de la pêche demeure impuissante à elle seule à régler les problèmes de chômage et de revenu à Terre-Neuve; au lieu d'attirer plus de travailleurs dans le secteur de la pêche comme moyen de créer des emplois (qu'il faut alors assortir de subventions en vue d'y



assurer des revenus satisfaisants), il faut s'attaquer directement aux problèmes du chômage et du soutien du revenu en recourant à des programmes conçus pour pallier directement ces problèmes.

Il faut bien dire qu'il est très difficile d'instaurer un nouveau régime relativement à la pêche qui pourrait satisfaire à plusieurs de ces critères et qui respecterait également les droits interprovinciaux, ainsi que les obligations et les droits internationaux. Nous sommes cependant convaincus que nos recommandations pourraient largement aider à la réalisation de ces objectifs, et qu'elles apporteraient une amélioration importante à la situation qui prévaut actuellement dans cette province.

#### Les droits de propriété

Même si la plupart des gens et des gouvernements semblent convenir de la nécessité de limiter l'accès au secteur de la pêche et de contrôler les efforts déployés dans ce domaine, en vue d'accroître les revenus réels tirés de la pêche, le Conseil économique croit avoir conçu un système de droits transférables de propriété comportant des permis transférables et des droits de débarquement "restreints" (limités, mais également transférables) qui offrent des avantages distincts par rapport à d'autres propositions faisant actuellement l'objet d'une étude.



À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral propose de classifier les pêcheurs en deux catégories : "à plein temps" ou "à temps partiel". Les pêcheurs à "temps partiel" pourront faire appel aux comités des pêcheurs locaux et en dernier ressort, présenter leur cause au ministre. (Il est à prévoir que les droits de pêche des pêcheurs à temps partiel seront restreints dans l'avenir.) Nous craignons que ce classement des habitants des villages côtiers en deux classes, l'une plus privilégiée que l'autre, ne cause de graves dommages au climat social de Terre-Neuve, et ne dresse les membres des mêmes familles les uns contre les autres. Nous estimons qu'une autre méthode de répartition d'un nombre généreux de permis de pêche transférables -- à un coût approprié -- et un ensemble de droits de débarquement divisibles et transférables à chaque détenteur de permis constitueraient un arrangement beaucoup plus avantageux. Cette méthode permettrait aux pêcheurs à temps partiel de demeurer dans cette profession s'ils désirent payer leur permis et conserver leurs droits de débarquement, mais d'autre part, empêcherait un volume excessif de prises. Le gouvernement pourrait finalement réduire le nombre de pêcheurs en rachetant des permis sur "le marché libre". De cette façon, chaque pêcheur serait libre de décider s'il veut ou non abandonner la pêche. Puis, s'il changeait encore d'idée, il pourrait également racheter un permis sur le marché libre (ou encore d'une banque gouvernementale si la chose semble politiquement plus acceptable). La figure 6-2 ci-jointe illustre les principes



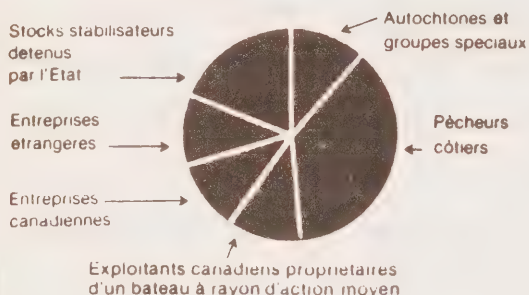
Figure 6-2

## Le partage du poisson

(Scenario possible pour un regime autoregulateur)

Repartition du total autorise de capture pour un stock de poissons donné

Au cours d'une annee donnée

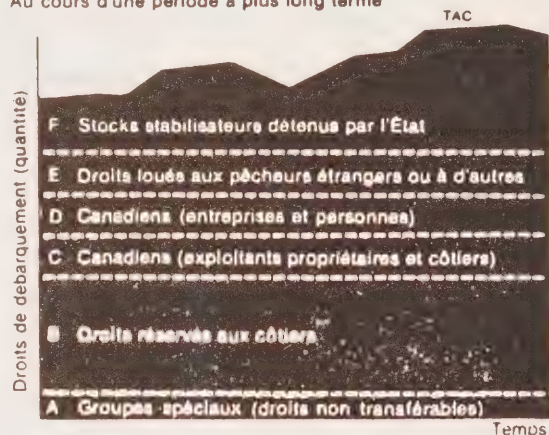


## L'accès aux droits de débarquement

On répartirait le total autorisé de capture en six catégories. Chacune se verrait attribuer des droits de débarquement relatifs à une quantité déterminée de poisson. Les exploitants de chaque catégorie pourraient acheter, louer ou vendre ces droits suivant les modalités décrites ci-dessous.

- A Les autochtones et autres groupes spéciaux se verraient attribuer des droits de pêche suffisants pour répondre aux besoins de la famille. Ces droits seraient inaliénables, quelle que soit l'évolution du marché des droits de débarquement. Possibilité d'acheter des droits accordés aux exploitants des catégories B, C, D et E.
- B Les pêcheurs côtiers recevraient des droits de débarquement inaliénables pour le secteur côtier. Possibilité de louer ou de vendre ces droits à d'autres côtiers. Possibilité de louer ou d'acheter des droits détenus par des exploitants des catégories B, C, D et E.
- C Les exploitants canadiens propriétaires d'un bateau à rayon d'action moyen auraient accès à des droits de débarquement qu'ils pourraient louer ou vendre à des côtiers ou à toute autre personne admissible. Possibilité de louer ou d'acheter des droits détenus par des exploitants des catégories C, D et E.
- D Les entreprises de pêche canadiennes pourraient obtenir des droits dans cette catégorie, qui ne seraient cependant pas forcément inaliénables. Possibilité de louer, d'acheter ou de vendre des droits auprès des exploitants des catégories D et E. Possibilité d'acheter du poisson de tout pêcheur ou entreprise détenant un permis et les droits de débarquement appropriés.

Au cours d'une période à plus long terme



- E Les entreprises étrangères n'auraient pas accès aux droits de débarquement permanents. Possibilité de louer des droits auprès d'autres exploitants de la catégorie E seulement.
- F Le gouvernement conserverait la propriété du reste du TAC et s'en servirait comme d'un stock stabilisateur. Il pourrait louer ou vendre des droits de cette catégorie à tout individu ou entreprise d'une autre catégorie. Il pourrait également acheter ou louer des droits auprès de tout exploitant appartenant à l'une ou l'autre des autres catégories.

## La gestion des pêches

La gestion des pêches par l'État comprendrait le contrôle de l'accès aux droits de débarquement (voir ci-contre). Le gouvernement pourrait également se servir des moyens suivants.

## L'octroi de permis de pêche

- Vente de permis commerciaux différenciés suivant les catégories (A, B, C, D et E).
- Permis annuels, à moyen terme ou permanents, transférables ou non transférables au sein de chaque catégorie.
- Possibilité pour le gouvernement de racheter des permis sur le marché et, éventuellement, de les louer de nouveau.

## Le régime fiscal

- Le gouvernement pourrait imposer une taxe sur les débarquements, qui pourrait prendre la forme d'un montant nominal ou d'une proportion de la valeur des débarquements.



généraux que nous venons d'exposer. Nous serons heureux de vous en donner une explication plus détaillée, si vous le désirez.

### La productivité

Nous avons aussi tiré de notre étude de l'économie terre-neuvienne une leçon sur la complexité et la multiplicité des facteurs qui déterminent la productivité des entreprises commerciales; cette productivité constitue pourtant un facteur décisif dans leur aptitude à créer des emplois économiquement viables à long terme. Nous avons découvert que les écarts de productivité s'expliquent par un grand nombre de facteurs tels que le climat, la technologie en usage, la compétence du personnel cadre et l'emplacement des entreprises. Toutefois, il nous a aussi paru manifeste, au cours de l'étude, que certaines entreprises de Terre-Neuve ont des pratiques commerciales d'une qualité supérieure à la moyenne par rapport à toutes les autres industries, et d'autres qui sont d'un niveau bien inférieur. Des améliorations touchant l'expérience, le perfectionnement, l'éducation et l'administration, etc., constitueraient autant d'occasions de réduire les coûts et d'augmenter la productivité. Un tel progrès serait sûrement très profitable. Il semble que l'amélioration de la productivité ne repose pas surtout sur un ou deux changements majeurs, mais sur plusieurs petites améliorations qui sont, dans l'ensemble, assez faciles à réaliser. Fondamentalement, la productivité, le niveau de vie et



le développement économique d'une région sont fonction des activités journalières de ses habitants dans les domaines de la production, de la distribution et de la fourniture de services, dans les secteurs publics et privés. Les facteurs les plus importants pour relever le niveau de la productivité seraient peut-être l'organisation des marchés régionaux, le choix des emplacements des établissements commerciaux et la réduction du problème de la saisonnalité de façon à permettre à chaque entreprise (aussi bien les commerces que les usines) de réaliser des économies d'échelle et d'atteindre un niveau élevé d'utilisation de leur capital et de leur main-d'oeuvre.

La structure urbaine - Différence entre les  
tendances économiques et les tendances du peuplement

La structure urbaine et son évolution constituent l'un des plus importants aspects du développement régional, et peut-être un des plus discutables; je parle ici non pas tant de l'endroit où vivent les personnes que des régions où se situent leurs activités économiques. Au cours des 25 dernières années, Terre-Neuve a connu presque une révolution dans sa structure urbaine et ses communications. Autrefois, le transport des biens se faisait par caboteur, de St-Jean jusqu'aux marchands des petits ports. Il n'y avait que bien peu de services dans ces villages côtiers. La construction de routes reliant ces villages à la Transcanadienne a réuni toutes les localités de chaque



importante péninsule en un seul marché comprenant de 25 000 à 50 000 personnes qui ont tendance à acheter leurs biens dans un ou deux centres de services qui longent ou avoisinent la Transcanadienne. La taille de ces marchés assure la viabilité économique de magasins, de services et de commerces spécialisés qui se situent normalement dans des villes de 25 000 à 50 000 habitants. Ainsi, tout un éventail de biens et de services -- ainsi que les emplois créés qu'ils supposent -- ont été mis à la disposition des habitants ruraux vivant dans les grandes péninsules de Terre-Neuve. Cette évolution économique n'a cependant pas encore touché les parties plus isolées de la province que sont la côte sud, la Grande Péninsule du Nord et la côte du Labrador, mais elle a bénéficié à la grande majorité des Terre-Neuviens.

Les citoyens de l'île de Terre-Neuve semblent tirer bon parti de l'ancien et du nouveau; ils peuvent encore vivre de façon très dispersée, tout en jouissant des avantages des centres où ils peuvent trouver du travail et faire leurs achats. En outre, ils ont à leur disposition et utilisent efficacement des services -- par exemple, les institutions hospitalières, les maisons d'éducation secondaire et post-secondaire, les magasins de gros articles ménagers et d'articles à la mode, la réparation de véhicules automobiles et de machines plus complexes, etc. -- qui ne s'obtiennent ordinairement que dans des villages importants ou des petites villes. Cette combinaison d'un



éparpillement de la population et d'une concentration des activités économiques présente beaucoup d'intérêt, tant sur le plan social que sur le plan économique. Ceux qui considèrent qu'une telle structure constitue un élément positif de l'économie terre-neuvienne adoptent une position qui diffère énormément de celle qu'avaient prise les autorités responsables du programme de relocalisation; ce programme si peu populaire chez les Terre-Neuviens a été mis en oeuvre dans les années 50, puis a été intensifié au cours des années 60. Il avait pour objectif de déloger les familles et de les relocaliser dans des emplacements déterminés. Pour notre part, nous proposons au contraire que les Terre-Neuviens continuent d'habiter là où ils sont présentement.

#### Les régimes du pétrole et du gaz naturel

D'importantes leçons peuvent être tirées de ce qu'on peut appeler les régimes du pétrole et du gaz naturel. D'abord, il faut se souvenir que les modalités de la mise en exploitation et du partage des bénéfices entre les producteurs et les paliers provincial et fédéral de gouvernement tiennent à tout un ensemble de facteurs complexes, tels que les prix, les coûts, les redevances, les impôts et les institutions en cause. L'issue que prendront les différends actuels demeure encore une cause d'incertitude. Au sujet de la propriété des ressources sous-marines, il existe sous le régime actuel de juridiction fédéral un ensemble complexe de lois et de règlements fédéraux.



A tout cela s'ajoute encore, à l'échelon provincial, un autre ensemble de règlements. Plusieurs régimes différents de fixation des prix et de partage des recettes ont été discutés, aussi bien après qu'avant l'annonce du programme énergétique national. Bien que le programme de prospection n'en ait pas été entièrement désorganisé, il semble d'ores et déjà très improbable que de nouveaux projets de mise en valeur soient amorcés avant que les questions de juridiction et de régime ne soient définitivement réglées.

Un climat d'inquiétude prévaut également au sujet de ce qu'il adviendra des recettes tirées des ressources sous le régime fiscal fédéral-provincial, en particulier au sujet des paiements de péréquation, après 1982. Il faudra aussi résoudre la question de l'imposition des sociétés fédérales et provinciales de la Couronne.

La recherche d'un emploi,  
le marché du travail et les migrations

Il ressort de notre étude que le véritable niveau du chômage à Terre-Neuve est encore plus élevé que ne l'indiquent les statistiques officielles, car plusieurs de ceux qui désireraient travailler ne voient plus l'utilité de continuer à chercher un emploi. (La recherche d'un emploi est le critère utilisé par Statistique Canada pour mesurer le taux de chômage.)



L'enquête que nous avons menée auprès des travailleurs nous a révélé que plusieurs Terre-Neuviens ne comptent dans leur localité qu'au plus un employeur pouvant éventuellement les embaucher. Parmi les personnes interrogées, plusieurs de celles qui désiraient travailler mais ne cherchaient pas activement un emploi avaient de fait été employées récemment, car plusieurs ont déclaré avoir reçu des prestations d'assurance-chômage au cours de l'année écoulée. Nous supposons que bon nombre de ces personnes sont des travailleurs saisonniers qui attendent simplement d'être rappelés par l'employeur local lorsqu'il y a du travail. En un certain sens, ils font la queue pour accaparer les emplois existants. Dans un tel contexte, tous les travailleurs en concurrence de ces villages éloignés sont pratiquement des voisins; le fait d'offrir de travailler à un plus bas salaire pour obtenir un emploi serait vu comme un geste anti-social en vue d'évincer les autres. Quelle que soit l'explication théorique, il reste que certains comportements du marché du travail ne sont pas les mêmes à Terre-Neuve que dans le reste du pays, pour ce qui concerne en particulier le rôle joué par les salaires et le chômage dans le fonctionnement de ce marché.

Même si les salaires des travailleurs non syndiqués sont beaucoup plus bas à Terre-Neuve qu'en Ontario, les taux de salaire offerts par les grandes entreprises demeurent relativement comparables. Les données officielles de Statistique



Canada sur les salaires versés à Terre-Neuve sont fortement influencées par les taux de salaire qui ont cours dans le reste du pays, mais elles ne sont à peu près pas marquées par le degré de chômage qui existe à Terre-Neuve. En conséquence, toute tentative en vue de relever la productivité ou d'accroître la demande de travail à Terre-Neuve résulterait probablement en une augmentation nette de l'emploi, sans toutefois relever de beaucoup les taux des salaires locaux. Une augmentation de l'emploi aurait pour effet de hausser le revenu par habitant, mais elle inciterait également un plus grand nombre de personnes à chercher officiellement du travail, de sorte qu'il ne faut pas s'attendre à ce qu'un programme efficace de création d'emploi réduise de beaucoup le taux de chômage officiel dans cette province, bien qu'il puisse améliorer l'emploi et le revenu gagné par personne et par famille.

Nous avons constaté en outre que les déplacements de population sont en grande partie suscités par le jeu des forces économiques. Quand les salaires deviennent meilleurs à Terre-Neuve et que le chômage monte dans le reste du pays, les gens sont davantage incités à revenir à Terre-Neuve, et ceux qui y sont déjà sont encouragés à y rester. Il s'ensuit que durant les périodes de récession, Terre-Neuve a plus que sa part de chômage par rapport au reste du pays. Il convient donc d'attaquer le problème du chômage national de façon directe; c'est une erreur que de tenter de dissimuler ce chômage en



encourageant les Terre-Neuviens à revenir chez eux en leur offrant pendant plus longtemps des prestations d'assurance-chômage, ou en les encourageant à faire la pêche (divisant ainsi les stocks existants de poissons entre un plus grand nombre de personnes), alors qu'il faut verser des prestations d'assurance-chômage spéciales aux pêcheurs.

Bien qu'il semble logique d'attaquer le problème du chômage national de façon directe, nous nous sommes rendu compte qu'il faudra beaucoup de temps pour y apporter une solution satisfaisante. Étant donné que le problème du chômage ne pourra être réglé à moyen terme, il nous faut recourir à une méthode plus directe en vue d'assurer le soutien du revenu tout en évitant certains des problèmes que soulèvent les dispositions actuelles du programme d'assurance-chômage touchant les prestations spéciales aux pêcheurs et l'extension de la période de prestation dans certaines régions. Nous avons formulé une recommandation à cet effet. Dans les régions rurales de Terre-Neuve, il nous faudra également protéger les travailleurs qui, devenus plus âgés et moins mobiles, perdent leur unique employeur local. Nous recommandons que des subventions soient versées afin de conserver à ces gens leur emploi aussi longtemps que possible. Autrement, nous recommandons d'accorder une retraite anticipée à ces travailleurs devenus âgés et moins mobiles, plutôt que de les contraindre à aller frapper à la porte de l'assistance sociale.

---





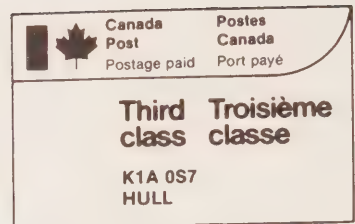












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Economic Council of Canada:*

Dr. D. W. Slater, Chairman;  
Dr. L. W. Copithorne, Director, Newfoundland Reference.

### *Du Conseil économique du Canada:*

M. D. W. Slater, président;  
M. L. W. Copithorne, directeur, Mandat sur Terre-Neuve.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

Tuesday, February 10, 1981

**Issue No. 21**

**Seventeenth Proceedings on:**

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

---

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

Le mardi 10 février 1981

**Fascicule n° 21**

**Dix-septième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)

---

DEPOSITION LEGISLATIVE MATERIAL

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 10, 1981  
(23)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Doody Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Roblin, Thériault. (11)

*In attendance:* Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar, and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Professor N. H. Lithwick, Economics Department, Carleton University.

At 3:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 FÉVRIER 1981  
(23)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour poursuivre son examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Doody Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Roblin, Thériault. (11)

*Aussi présents:* MM. Peter Dobell et Peter Sagar et M<sup>me</sup> Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. N. H. Lithwick, professeur, Département d'économie, Université Carleton.

A 15 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 10, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our 31st hearing on the subject of government policy and regional disparities. We have with us today Professor N. H. Lithwick of the Economics Department, Carleton University. Professor Lithwick is currently a Professor of Economics at Carleton University, and was chairman of that department from 1974 to 1977. He holds a Doctorate of Philosophy in Economics from Harvard University and was the Gold Medal winner in economics at the University of Western Ontario in 1960.

Among other positions he has been a consultant to the Science Council of Canada, a special adviser to the minister responsible for housing, Government of Canada; Assistant Secretary, Ministry of Urban Affairs; and consultant to the Economic Development Department, Government of British Columbia.

Honourable senators will be aware of the extent of Professor Lithwick's work in this field from the background notes, and I am sure all honourable senators will be very interested in his comments, most especially on the subject of the theory of the correction of regional disparities.

I understand, Professor Lithwick, you have an opening statement, so I would ask you to proceed with that.

**Professor N. H. Lithwick, Economics Department, Carleton University:** Thank you, Mr. Chairman. I am honoured to have been invited to appear before this committee. My reading of past proceedings of the committee suggests that you have reviewed exhaustively the subject of regional policy.

I did not have time to prepare a formal paper, so I would ask your permission to make a few introductory remarks for the purpose of shaping the discussion, if you like. I am afraid the notes you have are rather disjointed and do not constitute as systematic an approach as I would like to present.

I certainly do not intend to go over most of the matters raised by your excellent slate of witnesses. I think they covered most of their respective materials rather well. Of course, if honourable senators wish to ask questions in those areas, I would be more than pleased to try to respond.

My own work has been at a rather different level—if you like, a more conceptual level rather than a technical one. What I am concerned with, and have been for over ten years now, is the spatial dimensions of national economic development, with particular emphasis on the role of urban and regional policy in that development process. I happen to think that these de-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 février 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour examiner la politique du gouvernement et les disparités régionales (budget principal 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous en sommes à notre 31<sup>e</sup> audience sur la politique du gouvernement et les disparités régionales. Nous avons aujourd'hui avec nous le professeur N. H. Lithwick du département d'économie politique de l'université Carleton. Le professeur Lithwick enseigne actuellement l'économie politique à l'université Carleton et a été président de ce département de 1974 à 1977. Il est titulaire d'un doctorat en économie politique de l'université Harvard et a obtenu en 1960 la médaille d'or en économie politique de l'université Western Ontario.

Entre autres postes il occupé celui d'expert-conseil auprès du Conseil des sciences du Canada, de conseiller spécial du ministre responsable du logement, gouvernement du Canada; de secrétaire adjoint au ministère des Affaires urbaines et d'expert-conseil au ministère du Développement de l'Économie, gouvernement de Colombie-Britannique.

La documentation informera les honorables sénateurs de l'importance des travaux du professeur Lithwick dans ce domaine et je suis certain qu'ils seront extrêmement intéressés par ses commentaires, plus particulièrement en ce qui a trait à la théorie de la suppression des disparités régionales.

Monsieur Lithwick, je crois savoir que vous devez faire une déclaration préliminaire; je vous cède donc la parole.

**M. N. H. Lithwick, département d'économie politique, Université Carleton:** Merci, monsieur le président. Je suis honoré d'avoir été invité à comparaître devant ce comité. La lecture des précédentes délibérations du comité me donne à penser que vous avez étudié de façon exhaustive le sujet de la politique régionale.

Je n'ai pas eu le temps de préparer un document officiel de sorte que si vous voulez bien, je vais vous demander la permission de formuler quelques remarques préliminaires pour donner forme à la discussion. Je crains que les notes qui sont en votre possession soient plutôt décousues et ne constituent pas une approche aussi systématique que celle que je voudrais présenter.

Je n'ai certes pas l'intention de revoir la plupart des questions soulevées par vos excellents témoins. Je pense qu'ils ont parfaitement traité leur sujet. Bien entendu, si les honorables sénateurs désirent poser des questions dans ces domaines, je serai extrêmement heureux d'essayer d'y répondre.

Mon propre travail s'est situé à un niveau plutôt différent, si vous voulez, à un niveau plus conceptuel que technique. Ce qui me préoccupe, et ne cesse de me préoccuper depuis dix ans, est la dimension spatiale du développement économique national et plus particulièrement le rôle de la politique urbaine et régionale dans ce processus de développement. Je pense que



## [Text]

velopment issues provide important insights into the role of DREE, and I therefore beg your indulgence while I try to set the stage for what I think will be a fruitful discussion.

If I may, I should like to begin with that might seem to be an academic point; namely, the distinction between economic stabilization and growth/development. Development is involved in expanding the long-run production capability of the economy; stabilization pertains more to the utilization of that capacity. If the level of utilization is low, that constitutes a situation of unemployment, whereas overutilization would provoke inflation. That is the case in at least the typical model.

Customarily, we tend to refer to any change in annual gross national product as economic growth. If you look at the press at large, you will read that Canada's "growth rate" was 3 per cent or 5 per cent based on the change in the gross national product over the previous year. In fact, most of that change in GNP, in short periods of time, tends to constitute changes in the rate of utilization, and I think it is not a helpful procedure to talk about that as growth or development of the economy. In fact, I would suggest that it tells us very little about development, if that is the subject we are really interested in.

This is probably an obvious point—and I hope it does not appear to be too pedantic. It turns out that the implications of failing to make that simple distinction are very wide-ranging. Over the last half century, at least in Canada, the United States and the U.K., we really have not had any development policy as a national economic thrust of any substance. That is not to say that there aren't elements in it, but I would say that most of what has been the concern of the Department of Finance, the Bank of Canada, and the various central economic planning agencies has been stabilization—how to maintain our potential without generating inflation.

Of course, this is seen in the dominance in the 1930s, the 1940s and into the 1950s of Keynesianism, and now in the late 1960s and 1970s, monetarism, both of which are primarily addressed to the problems of economic stabilization as I have tried to define it.

This has an implication for the way in which we view most areas of policy. It tends to emphasize those issues that are short-run and which relate directly to demand management, for example, or to questions of income redistribution.

If you look within the ambit of the concern of this committee, on regional policy I think it is fair to say that, for a large part of the interwar and post-war periods, we have emphasized things like regional disparities. This comes out in the testimony of every witness and every single document written about regional economic policy in Canada. That emphasis tends to have in it, although not always clearly stated, a concern either with income redistribution—or what I would call equity—or with short-term stability problems and differential in stability in the different regions of the country.

## [Traduction]

ces questions de développement fournissent des indices importants sur le rôle du MEER. Je sollicite donc votre indulgence pendant que j'essaie d'organiser ce qui sera, je pense, une discussion fructueuse.

Si vous me le permettez, j'aimerais commencer par ce qui peut sembler être une question théorique, à savoir la distinction entre la stabilisation de l'économie et la croissance développement. Le développement entre en ligne de compte dans l'accroissement de la capacité de production à long terme de l'économie. La stabilisation se rapporte davantage à l'utilisation de cette capacité. Si le niveau d'utilisation est faible, il en résulte du chômage alors que l'utilisation excessive entraîne l'inflation. C'est du moins le cas dans le modèle type.

D'ordinaire, nous avons tendance à qualifier de croissance économique tout changement dans le produit national brut annuel. Si vous examinez la presse dans son ensemble, vous lirez que le taux de croissance au Canada a été de 3 ou 5 p. cent en se fondant sur l'évolution du produit national brut par rapport à l'année précédente. En fait, la plupart de ces changements dans le PNB, en de brefs laps de temps, tendent à constituer des changements dans le taux d'utilisation et je ne pense pas qu'il soit utile de considérer cela comme une croissance ou un développement de l'économie. En fait, je pense que ces éléments nous renseignent très peu sur le développement si c'est ce dernier qui nous intéresse vraiment.

C'est probablement évident et j'espère que cela ne semble pas trop pédant. Si on néglige de faire cette distinction très simple, les implications ont une très grande portée. Au cours de la dernière moitié du siècle, du moins au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, nous n'avons vraiment pas eu de politique de développement en tant qu'objectif quelque peu étoffé dans le domaine de l'économie nationale. Cela ne veut pas dire qu'on n'y trouve pas des éléments mais je dirais que ce qui a le plus préoccupé le ministère des Finances, la Banque du Canada et les divers organismes centraux de planification économique, a été la stabilisation—la façon de maintenir notre potentiel sans entraîner une inflation.

Bien entendu, on constate cela dans le cadre de la prépondérance, au cours des années 1930, 1940 et jusqu'en 1950, du Keynésianisme, et à l'heure actuelle, à la fin des années 1960 et 1970, du monétarisme. Tous deux abordent principalement les problèmes de la stabilisation économique telle que j'ai essayé de la définir.

Ces éléments ont une implication sur la façon dont nous considérons la plupart des domaines de la politique suivie. Ils tendent à mettre en relief les questions à court terme et qui se rattachent directement à la gestion de la demande par exemple, ou aux questions de redistribution des revenus.

Si vous considérez les préoccupations de ce Comité en matière de politique régionale, je pense qu'il est juste de dire que, pour la plus grande partie des périodes entre deux guerres et des périodes d'après-guerre, nous avons insisté sur des choses telles que les disparités régionales. Cet aspect est mis en lumière dans chaque témoignage et dans chaque document écrit au Canada sur la politique économique. A cette insistance on joint d'habitude, même si elle n'est pas toujours clairement exprimée, une préoccupation portant sur la redistribution des revenus (ou ce que j'appellerais une masse monétaire à répar-



[Text]

So, it has lent a short-run cast to regional policy. Of course, most regions are not really terribly concerned with short-term disparities. From my reading of what the regions are concerned with, it is in fact precisely the problem of development. I think what they are trying to do is to diversify and expand their respective industrial capacities so as to expand their long-term tax base and, therefore, their independent fiscal resources, and with that their political power and everything that goes with an industrially-developed economy.

DREE has recognized this—I think most explicitly—in the introduction of the General Development Agreements as the thrust of its policy in the last few years. Its dilemma is that it is very hard to include a genuine development thrust within the mainstream of economic policy as it is carried out in Ottawa. If everyone else is concerned with stabilization and with redistribution, how does one insert into that framework of policy development this longer-term capacity-expanding idea?

I think DREE's non-central role in the formulation of economic policy is evidence that, in some sense, there is a difficulty in matching perspectives—long-term versus short-term, demand versus supply, to use the current jargon—and this impairs DREE's ability to influence other departments. DREE has talked about playing a co-ordinating role—recognizing, quite correctly, that most other federal policies that impact on the regions are vastly more important than DREE's own policies. Yet, it is extremely difficult, if one is dimensionally on another plane, to insert oneself into the economic policy apparatus.

I think DREE's role as an outrider is clearly a subject of concern to the minister, as is evident from his testimony to you. He is concerned as to how one gets back into the mainstream, and I think members of the committee asked some very pertinent questions on how he proposes to do so.

The problem I have raised so far is compounded, and has been until recently, by the heavy aggregative orientation of stabilization policy. WE have tended to look at what are called a big levers. The Economic Council of Canada continually places emphasis on that aspect. But development, which focuses on capacity and the supply potential, is really concerned with economic structure; that is, what goes on underneath the surface. It is concerned with how the parts of an economy relate to the whole system and how each part influences the whole system for better or for worse.

With the development of the Ministry of State for Economic Development there is some concern with structure, at least at the sectoral level—and by "sectoral" I mean agriculture, mining, manufacturing, and services. That makes a certain amount of sense in terms of two realities that face us: One is the theoretical frameworks that we have. We can, with tools like input/output analysis, deal relatively easily with fitting

[Traduction]

tir), ou sur des problèmes de stabilité à court terme et de différences de stabilité des diverses régions du pays.

On a ainsi imposé à la question des disparités régionales une perspective à court terme. Mais la plupart des régions ne s'inquiètent pas énormément de disparité à court terme. D'après ce que je peux voir, elle se préoccupe davantage de développement. Ce qu'elles cherchent à faire, je pense, c'est de diversifier et d'élargir leur potentiel industriel pour étendre leur base fiscale à long terme et donc leur assiette de ressources fiscales indépendantes et, par ricochet leur pouvoir politique et tout ce qui accompagne une économie industrialisée.

Le MEER reconnaît cette situation, le plus explicitement je crois dans l'élaboration des ententes-cadres de développement qui constituent l'axe central de sa politique depuis quelques années. Le dilemme c'est qu'il est très difficile d'imprimer un véritable élan au développement dans le cadre des grandes politiques économiques adoptées par Ottawa. Si tout les autres ne pensent que stabilisation et redistribution, comment introduire dans ce type d'élaboration des politiques cette autre idée d'une expansion du potentiel à long terme?

Je crois que le rôle plutôt marginal du MEER dans l'élaboration de la politique économique suffit à prouver que d'une certaine façon il est difficile de concilier les diverses perspectives: long terme—court terme, demande—offre, pour utiliser le jargon courant, et ceci diminue l'influence que le MEER pourrait avoir sur d'autres ministères. Le MEER s'est dit prêt à jouer un rôle de coordination, reconnaissant très justement que la plupart des autres politiques fédérales qui ont des répercussions sur les régions sont beaucoup plus importantes que ses propres politiques. Et pourtant il est extrêmement difficile lorsqu'on adopte une perspective différente, de s'insérer dans les rouages de la politique économique.

Je crois que le ministre est réellement préoccupé de voir que le MEER joue un rôle d'avant-garde; c'est du moins ce que laisse entendre son témoignage. Il se demande comment se remettre dans le courant, et je crois que les membres du Comité ont posé des questions pertinentes sur la façon dont il veut y arriver.

Au problème que j'ai soulevé jusqu'ici s'en greffe un autre—tel était du moins le cas jusqu'à récemment celui de l'orientation très globale de la politique de stabilisation. Nous avons été portés à considérer ce qu'on appelle les gros leviers. Le Conseil économique du Canada insiste continuellement sur cet aspect. Mais le développement, qui est axé sur l'appareil productif et les possibilités d'approvisionnement, touche en réalité à la structure économique, c'est-à-dire à ce qui se passe sous la surface. On cherche alors à savoir comment chaque secteur de l'économie se rattache à l'ensemble et comment chacun des éléments particuliers influence cet ensemble pour le meilleur ou pour le pire.

Avec la mise sur pied du ministère d'État au Développement économique, on se préoccupe maintenant de la structure, du moins au niveau sectoriel, et par sectoriel j'entends ici l'agriculture, les mines, les manufactures et les services. Cela se justifie du point de vue d'une double réalité d'abord par rapport au cadre théorique dont nous disposons. Nous pouvons, à l'aide de mécanismes comme les analyses d'intrant/



## [Text]

the various sectors of the economy into an overall structure, and make sure that what we do in any particular sector in terms of its impact on other sectors and, therefore, on the total can be assessed reasonably well. So we have, if you like, a way of thinking about sectors and how they relate to the whole in a reasonably well-developed format.

I can elaborate on that later, if you like, but I expect that the point is rather obvious to you. The second point that makes sectoral policies, in some sense, the leading edge of this attempt to get into development concerns is that that emphasis tends to raise much fewer jurisdictional conflicts than any other. I think most people would agree that there is a national interest in having a viable manufacturing sector, and that tends to permit policies to be developed by Industry, Trade and Commerce, and other agencies, in a reasonably acceptable way.

Clearly, there is another dimension to the structure of the economy—and this is the one that concerns this committee and the one I would like to talk about—and that is spatial structure; that is, how the economy breaks down into parts in space.

We ask ourselves the same question: Can we put those parts back together so that we understand how each part relates to the other and, therefore, to the national economy in the same way that we can with the sectoral breakdown?

My own assessment is that we can but do not do so. We do not really have a very handy framework for doing that, with the result that a lot of things that get classified as regional policy are things that do not have the theoretical or conceptual neatness of the approach that those who deal with sectors can resort to if they wish. Also, once one begins to deal with spatial structure, there are serious jurisdictional problems. One is very clearly stamping on someone else's turf, with the "someone else" being the provinces, and the raises real difficulties in pursuing that approach.

What I would like to do is to raise at least some theoretical considerations. How does one in fact usefully think about spatial structure?

I will do it in a very simple and straightforward way—not because the issue is simple but because, in my own mind, my own work, I have not yet reached a stage of sophistication that I am entirely happy with.

Economic theory as applied to early stages of regional and national development tends to see each region developing around a particular resource base, typically for export purposes. The staple theory, which has probably been discussed here at some length, is the classic Canadian contribution to understanding the relationship between regional development and national development. Basically we in Canada have an image of regional development deriving from that view. Each region developed its resource—whether it was wheat, fur, cod or timber—and as each region developed, the nation in fact

## [Traduction]

extrant, arriver assez facilement à donner à chaque secteur de l'économie sa place dans la structure d'ensemble, tout en veillant à ce que les décisions prises à propos de tel ou tel secteur aient sur les autres secteurs et par conséquent sur l'ensemble un impact qui puisse être assez raisonnablement déterminé. Notre façon d'étudier les secteurs de l'économie et leurs relations avec la structure d'ensemble s'inscrit dans un cadre général assez bien développé.

Je pourrai expliciter ma pensée sur ce point tantôt si vous le voulez, mais j'ai l'impression que tout cela vous paraît assez évident. Il y a une deuxième raison pour laquelle les politiques sectorielles sont, d'une certaine façon, la tête de pont de cette tentative de s'accrocher à des préoccupations sur le développement: cette insistance soulève beaucoup moins de conflits de juridiction que toute autre méthode. Tous, me semble-t-il, conviendraient qu'il est dans l'intérêt national que nous ayons un secteur manufacturier viable; l'élaboration des politiques par le MIC et autres organismes en est d'autant facilitée.

Mais la structure économique a visiblement une autre dimension et c'est celle-là qui intéresse le Comité et dont je voudrais vous parler: il s'agit de la structure sociale, c'est-à-dire la façon dont l'économie se subdivise en parties et ne répartit spatialement.

Nous nous posons la même question qu'il y a un instant: pouvons-nous réunir ces parties de manière à comprendre comment chacune d'elles se rapporte à l'autre et par conséquent à l'économie nationale de la même façon que nous y réussissons avec la répartition par secteur?

A mon avis cela est possible, mais nous ne le faisons pas. Nous ne disposons pas vraiment d'un cadre très pratique pour le faire, et c'est pourquoi un tas de mesures qui sont étiquetées du nom de politiques régionales n'ont pas la netteté théorique ni conceptuelle de la méthode à laquelle ceux qui s'occupent des secteurs peuvent recourir s'ils le veulent. De plus, lorsqu'on se met à parler de structure spatiale, de sérieux problèmes de juridiction se posent. Le plus évident consiste à marcher sur les plates-bandes du voisin, ce "voisin" étant les provinces, et l'application de cette méthode soulève donc de réelles difficultés.

J'ai l'intention de vous présenter au moins quelques réflexions d'ordre théorique sur ce sujet. Comment en réalité peut-on utilement penser à la structure spatiale?

Je le ferai de façon très simple et directe, non parce que le sujet est simple mais parce que, dans mon esprit et dans mon travail je n'ai pas encore atteint le niveau de précision qui me satisfasse entièrement.

La théorie économique telle quelle s'appliquait aux premiers balbutiements de l'expansion régionale et nationale, tend à voir chaque région se développer autour d'une ressource particulière, surtout pour l'exportation. La théorie des produits de première nécessité, qui a probablement fait l'objet de longues discussions ici, est celle à laquelle s'attache toujours le Canada lorsqu'il s'agit d'expliquer le rapport qui existe entre l'expansion régionale et l'expansion nationale. Au Canada, notre expansion régionale découle fondamentalement de ce point de vue. Chaque région a développé ses propres ressources—blé,



*[Text]*

emerged as the sum of all of these regions. It tended to be something that was the composite of these elements.

Within that context, another dimension—and this is a dimension that will play an important role in the next stage—emerged, and that is the growth of cities. These cities were designed, in the first instance, to service the development of resources. Our first view of cities—and this tends to be the case in many regions—is that the cities are there only to help the regions do what they do best, which is to exploit resources. The regions within this framework tend to be quite autonomous.

As development proceeds, some important things happen to economic structures. We get increasing differentiation as a consequence of the structure of the economy becoming vastly more complicated. Manufacturing and services emerge and tend to dominate the economy very quickly. Moreover, most of these activities tend to be concentrated in the larger urban areas—by far the lion's share. As well, these activities tend to feature a great deal of specialization within cities, with the specialization of certain functions within cities, and a good deal of exchange between these larger urban areas, in particular the metropolitan areas. This occurs in terms of labour markets, capital markets, commodity markets, service flows, and a whole range of activities. This has been well documented by economic geographers and others who have studied it.

What we see in structural terms, to go back to the sectoral view, the input/output view, is the filling out of an input/output table. A modern economy consists of relatively little resource activities; rather, we have a great deal of very sophisticated sectors in the secondary and service sectors, all closely related to each other. The flows between sectors are in fact much more interesting in a modern economy than what goes on within any particular sector, in terms of both size and implications.

What we have tended to miss, I suggest, in a lot of our discussion about regional policy is that there is a spatial corollary that goes with that. Since the differentiation is taking place in the structure and that structure is located in space, what you tend to find at the same time is increasing interdependence among the regions that matches, or is exactly parallel to, the increasing differentiation and integration among the sectors.

That is what I suggest one refers to usefully as regional integration. It is not some abstract idea of regions having ill-defined or undefined relationships with each other. What regional integration, in economic terms, means is in fact the flows of commodities, resources and inputs between regions because of the growing structural interdependence of the economy.

*[Traduction]*

fourrures, morue ou bois d'œuvre—et, au fur et à mesure que chaque région prenait de l'expansion, la nation émergeait comme la somme de toutes ces régions. Elle tendait à être en quelque sorte la synthèse de ces éléments.

Dans ce contexte, une autre dimension—dimension qui jouera un rôle important à l'étape suivante—s'est manifestée, je veux parler de la croissance des villes. Les villes avaient été conçues, à l'origine, pour assurer l'exploitation des ressources. Au premier abord, nous considérons les villes—et cela tend à être l'idée répandue dans de nombreuses régions—comme existant dans le seul but d'aider les régions à faire du mieux qu'elles peuvent pour exploiter leurs ressources. Les régions, dans ce contexte, tendent à être très autonomes.

Au fur et à mesure que l'expansion se poursuit, des changements importants se produisent au niveau des structures économiques. Comme elles deviennent de plus en plus compliquées, elles se différencient de plus en plus. L'industrie manufacturière et celle des services voient le jour et ont très rapidement tendance à dominer l'économie. Qui plus est, la plupart de ces activités tendent à se concentrer dans les grandes zones urbaines—de loin la part du lion. De même, ces activités tendent à leur tour à donner beaucoup d'importance à la spécialisation au sein des villes, à la spécialisation de certaines fonctions à l'intérieur des villes ainsi qu'aux échanges entre ces zones urbaines importantes, en particulier dans les régions métropolitaines. Pareille situation se retrouve à l'égard du marché du travail, les marchés des capitaux, des marchés de produits, des services ainsi que de toute une gamme d'activités. Les géo-économistes ainsi que ceux qui ont étudié ce phénomène ont su établir ces faits.

Quant aux structures, pour revenir à l'aspect sectoriel, l'aspect des intrants et des extrants, le tableau des échanges industriels nous permet de les saisir. Une économie moderne comporte très peu d'activités se rapportant aux ressources; nous y retrouvons plutôt une multitude de secteurs très complexes dont le secteur secondaire et celui des services qui sont liés très étroitement l'un à l'autre. Les échanges entre secteurs sont en fait beaucoup plus intéressants dans une économie moderne que ce qui se passe à l'intérieur de n'importe quel secteur particulier, tant en ce qui concerne leur importance que leurs répercussions.

Ce que nous avons eu tendance à oublier, à mon avis, dans le cadre de beaucoup de nos discussions sur la politique régionale, c'est que le corollaire de l'espace vient s'ajouter. Puisque la structure se différencie et qu'elle est située dans un espace, ce qu'il faut alors tenter de découvrir alors en même temps, c'est l'interdépendance sans cesse croissante des régions qui correspond ou est tout à fait parallèle à la différenciation sans cesse croissante et à l'intégration des secteurs.

C'est à mon avis ce qu'on appelle à bon escient l'intégration régionale. Il ne s'agit pas de quelque idée abstraite voulant que les régions aient entre elles des liens mal définis ou indéfinis. En termes économiques, ce qu'on entend par intégration régionale ce sont en fait les échanges de produits, de ressources et d'intrants entre les régions en raison de l'interdépendance structurelle sans cesse croissante de l'économie.



## [Text]

If one looks at the current data for Canada—and I happen to have some with me—what one finds is that that has been the case in Canada for the most part. The volume of flows between regions has been increasing very substantially. One can look at direct data—labour flows, commodity flows, and so forth. Unfortunately, we do not have the best data on commodity flows. However, one can look at the consequences. If the economy is reasonably well integrated in space, one would expect regions to move more or less in line with other regions. When certain things happen in a given region, one would expect a transmission of effects to other regions, in the same way that the U.S. impacts on Canada in terms of cyclical transmission, and so forth.

The evidence is quite clear that, in terms of prices, employment trends, and a variety of other variables, there is very close symmetry in the movement among regions in Canada, suggesting of course that there are very close relationships. Of course, the external impact of the United States on all plays a central role in that as well.

If that is a useful image of how Canada is organized in space, it does suggest, at least to me, some interesting policy problems. First, of course, the federal system emerged from, and is still built on, what I take to be the rather simpler earlier concept of regions; that is, the provinces emerging from regions that were relatively autonomous, relatively well-defined, and in fact having very little interaction with the other regions. We had a separable economic system, not a closely-integrated one. On top of that, we created a political system, with the physical boundaries more or less matching those of the regions.

Obviously there are difficulties in particular cases, but I think that that is not a bad initial image of early spatial structure. What has happened within the federal system in terms of the interpretation of the role of the provinces and a variety of other policies and actions is that that system has been reinforced. In other words, the political system that originally emerged has tended to remain the same or has evolved such that it has hardened the arteries rather than in fact being a vehicle for ever greater economic integration across provincial boundaries. What I sense is that it is the federal system that has in fact emphasized these demarcations and, as such, constitutes a rather serious resistance to economic integration.

In another context, I referred to this as a rather "inward-looking" view of regional development in which one is concerned with what is going on in the province, in the region. It is an environment in which policies tend to be aimed not at what one region can do in relation to another, but what one region can achieve on its own. The relationship between the regional economy and the national economy is rarely a matter of great concern. The question of whether the improvement of the efficiency in a region advances the rate of growth or productivity in the national economy is one that is not typically

## [Traduction]

Si l'on se penche sur les données actuelles touchant le Canada—j'ai justement quelques-unes de données sous la main—on découvre que ce fut le cas presque partout au Canada. Le volume des échanges entre régions s'est beaucoup accru. On peut se pencher sur des données directes—les échanges de main-d'œuvre, de produits etc. Malheureusement, nous ne possédons pas les meilleures données relativement aux échanges de produits. Toutefois, si l'on jette un coup d'œil aux conséquences, si l'économie est assez bien intégrée dans l'espace, on s'attendrait que les régions progressent plus ou moins au même rythme que les autres régions. Lorsque quelque chose se produit dans une région donnée, autres régions. Lorsque quelque chose se produit dans une région donnée, on s'attendrait que les autres régions soient touchées de la même façon que les États-Unis transmettent au Canada leurs oscillations conjoncturelles, cycles, etc.

Il est tout à fait évident que pour ce qui est des prix, des tendances de l'emploi et différentes autres variables, le mouvement est à peu près le même dans les diverses régions du Canada, ce qui laisse naturellement supposer qu'elles sont très étroitement liées. L'influence extérieure des États-Unis sur tous ces facteurs joue naturellement un rôle primordial.

S'il s'agit d'une image utile nous permettant de situer le Canada dans l'espace, elle soulève, en moi du moins, certains problèmes de politiques intéressants. Premièrement, le système fédéral est naturellement issu de ce que je considère être le concept ancien assez simple des régions et c'est toujours le cas: je veux parler les provinces qui ont été fournies à partir de régions qui étaient assez autonomes, assez bien définies et en fait qui nouaient très peu de rapports avec les autres régions. Notre système économique était prévisible, non pas étroitement intégré. Nous avons ensuite coiffé le tout d'un système politique dont les frontières physiques correspondent plus ou moins à celles des régions.

Il est évident qu'on se bute à des difficultés dans certains cas, mais je crois que cela donne une assez bonne idée de la structure spatiale du début. Ce qui s'est passé dans le cadre du système fédéral quand à l'interprétation du rôle des provinces et de divers autres programmes et mesures, c'est que le système a été renforcé. Autrement dit, le système politique des tous débuts a eu tendance à rester le même ou à évoluer de manière à durcir les artères plutôt que d'être en fait le véhicule d'une intégration économique encore plus grande, franchissant les frontières provinciales. Ce que j'y vois, c'est le régime fédéral qui a en réalité accusé ces démarcations et qui, pour cette raison, oppose un obstacle assez sérieux à l'intégration économique.

Dans un autre contexte, je l'ai considéré comme une vision «égocentrique» du développement régional qui ne s'intéresse qu'à ce qui se passe à l'intérieur de la province, de la région. C'est un domaine où les politiques sont souvent axées non pas sur ce qu'une région peut faire par rapport à un autre, mais par elle-même. Le rapport qui existe entre les économies régionale et nationale est rarement un objet de grande préoccupation. La question de savoir si le fait d'accroître l'efficacité d'une région favorise le taux de croissance ou la productivité de l'économie nationale n'est pas souvent posée. Par contre, ce



## [Text]

asked. Rather, what tends to be the question in this kind of political system concerns what is good for the region—and that is understandable, especially in relatively disadvantaged regions. But what is important is not only the consequences for the disadvantaged regions, but right across the country.

Some of the effects are seen with the earlier attempts to deal with regional policy. The compensation approach to regional disparities—and this is something that was discussed with Professor Courchene at some length—has tended to retard a lot of the possible mobility of resources and commodities flowing between regions. I think it tended to reinforce, to some substantial extent, the “inward-lookingness” of regions. Equalization payments gave individual provinces a resource base not directly tied to tax effort, and as such promoted the development concept that is inward-looking in each of the regions. A lot of the other policies that affected labour mobility, and so forth, may have had similar results.

I would go on and suggest that even the CDAs through DREE have probably been based on an inward-looking approach—namely, do something for the region or a sub-set of the region, but without an overall framework within which this activity is taking place. Indeed, if you look at DREE's series of provincial reports, there is one interesting problem, and that is that the numbers do not add up. If you take ten separate regional policies or sets of forecasts that are under no obligation to relate one to the other, you end up with the aggregate being rather different from the components. The sum of the components do not make a sensible aggregate.

DREE has itself acknowledged that problem. It is an extremely difficult analytical problem. However, I do think that, to the extent that it maintains this particular inward-looking perspective, it may be rather damaging. Further, I would suggest that the *Living Together* study of the Economic Council of Canada does exactly the same thing. That study talks about how one cures individual province's productivity disparities, and of course what one does is to raise the productivity level basically within each province. The impact on the rest of the economy is not explicitly considered, nor are some possible solutions that might relate to altering the pattern of regional integration.

Again, one sees, among relatively objective scholars, this approach or this emphasis colouring the whole orientation.

I would suggest that this perspective has led much regional policy to work against what I sense to be the desirable integration of the Canadian economy. I think much regional policy, however well-meaning it may have been, may have impeded the process of greater regional integration. I would further suggest that it might be interesting to try to formulate a regional policy where one in fact explicitly identifies and promotes regional integration. Of course, this would have to operate at a number of levels. Within each province there has

## [Traduction]

type de régime politique se demande souvent ce qui profite à la région, et c'est facile à comprendre, notamment dans le cas des régions relativement défavorisées. Cependant les conséquences sont non seulement importantes pour les régions défavorisées, mais également pour tout le pays.

Quelques unes de ces répercussions ressortent à l'examen des dernières tentatives d'application d'une politique régionale. Envisager la question des disparités régionales en termes d'indemnisation, il en a d'ailleurs été longuement question avec M. Courchene, n'a généralement eu pour effet que de séduire la mobilité des ressources et des biens circulant entre les régions. Je pense que cette façon de voir les choses ne fait qu'accentuer, dans une large mesure, la tendance des régions à ne considérer que leurs propres problèmes. Les paiements de péréquation assurent à chacune de provinces des ressources qui ne sont pas directement liées aux mesures d'imposition, et pour cette raison ils favorisent dans chacune des régions cette conception égocentrique du développement. Un grand nombre d'autres politiques touchant la mobilité de la main-d'œuvre et d'autres questions ont pu avoir des effets semblables.

J'irai jusqu'à dire que même les ententes cadres de développement du MEER s'inspirent sans doute d'une approche qui ne débouche pas sur l'extérieur, à savoir que quelque chose sera fait pour la région ou un sous-ensemble de la région, mais sans qu'il existe de cadre global à l'intérieur duquel s'inscrirait cette mesure. Évidemment, si on jette un coup d'œil à la série de rapports provinciaux du MEER, on constate l'existence d'un problème fort intéressant à savoir que les chiffres sont faux. Prenons dix politiques régionales distinctes ou ensembles de prévisions qui n'ont pas nécessairement de rapport entre elles, nous constatons que le total n'est pas égal à la somme des composantes. La somme des composantes ne donne pas un total vraisemblable.

Le MEER l'a lui-même reconnu. C'est un problème analytique très complexe. Toutefois, je pense que dans la mesure où il confirme cette perspective sans ouverture sur l'extérieur, il peut causer assez de préjudices. Je dirais même que l'étude du Conseil économique du Canada intitulée *Vivre ensemble* a exactement le même effet. Elle porte sur la manière de réduire les disparités d'une province en matière de productivité, qui consiste évidemment à accroître le niveau de productivité dans chaque province. Les répercussions de cette mesure sur le reste de l'économie ne sont pas vraiment étudiées, pas plus que ne sont envisagées certaines solutions qui pourraient modifier le modèle d'intégration régionale.

Encore là, même chez des spécialistes relativement objectifs, cette approche ou cette insistance se reflète sur toute une orientation.

Il me semble qu'à cause de cette perspective une grande part de la politique régionale a joué contre l'intégration de l'économie canadienne qui m'apparaît souhaitable. Je pense que la politique régionale, si bien intentionnée qu'elle ait pu être, a sans doute freiné le processus d'intégration des régions. Il serait intéressant d'essayer de formuler une politique régionale qui définisse clairement et favorise l'intégration régionale. Évidemment, elle devrait être appliquée à un certain nombre de niveaux. Dans chaque province, des efforts ont été déployés



## [Text]

been some attempt, I think, to achieve greater spatial integration. Linking rural to urban areas is an obvious step. Some of the transportation programs have tried to do that, although in a rather narrow framework.

Interurban or urban system relationships, again within a province, strike me as something that is worth considering—that is, how does one improve, not just the size of the city, which is the emphasis by the Economic Council and a rather small aspect of urban efficiency, but how cities relate to each other as markets, suppliers, sources of labour and capital, and so forth.

This is what we refer to as urban structure, if you like, or spatial structure. In that respect I see very little discussion, and I think there is literature that would suggest that that is a very important area.

The mail challenge for this committee, and for regional scholars throughout Canada, is how one in fact integrates the economy across provincial boundaries in a way that is productive of economic efficiency.

We have to determine why it is that the peripheral areas of the country have not been able to connect to the mainstream of economic life in the country. We have to determine what it is in the peripheral areas of the country that prevents those regions from being more integral parts of the economy, contributing to the progress of the economy, rather than the orientation we now have, which is to do as much as we can for that area on the assumption that it will always be an out-lier to the economy.

Development is rarely argued for in terms of helping the economy as a whole; rather, it is in trying to deal with the specific on-site problems. That is understandable in political terms, but it may be only half a loaf. The other half of the loaf could be getting it to support, in a small way, the development of the rest of the economy, which is a more challenging and more useful approach.

One of the lessons from development economics that has been applied to less-developed countries and might trigger some thinking in our discussion is that most less-developed countries of which I am aware—and I have done some work both in the area of urban and regional policy and foreign aid with less-developed countries—do not want foreign aid by itself, but trade and access to the world economy. What they have found to be the real trigger for their own development is the expansion of their integration into the world economy through trade and access to capital flows. That is really the bottom line for most of these countries. That is what they feel will trigger the right kinds of incentives and responses.

Aid has tended to have counterproductive results, both in terms of incentives and in terms of distorting the structure of the economy and perpetuating many of their problems. It may be that our own orientation to regional development has had some of these effects.

## [Traduction]

pour parvenir à une plus grande intégration. Le rapprochement des régions rurales et urbaines est une étape essentielle. Certains des programmes de transport ont tenté d'y parvenir, bien que dans un cadre plutôt restreint.

Les rapports du système urbain ou interurbain à l'intérieur d'une province m'apparaissent comme un élément digne d'attention. Il faut se demander comment améliorer non seulement la taille de la ville, point sur lequel le Conseil économique fait porter son attention et qui ne constitue qu'un aspect mineur de l'efficacité urbaine, mais aussi comment fonctionnent les rapports entre les villes en tant que marchés, fournisseurs, sources de main-d'œuvre et de capitaux.

C'est ce que nous appelons la structure urbaine, ou si vous voulez la structure spatiale. Très peu de débats sont lancés sur cette question et pourtant beaucoup d'écrits donnent à penser que c'est là un domaine très important.

Le grand défi lancé à ce Comité, et à tous les spécialistes des questions régionales au Canada, consiste à savoir comment intégrer l'économie au-delà des frontières provinciales et d'une manière qui favorise l'efficacité économique.

Il nous faut établir pourquoi les régions périphériques du pays n'ont pas été en mesure de se raccrocher au grand courant économique national. Nous devons trouver ce qui empêche les zones périphériques du pays de devenir des parties plus intégrantes de l'économie et de contribuer à son essor, plutôt que de poursuivre dans cette voie qui consiste à faire le plus possible pour une région en considérant comme acquis qu'elle sera toujours à la remorque de l'économie.

Il est rarement question de favoriser le développement en s'attaquant à l'économie globale; on tente au lieu de cela d'aborder des problèmes donnés bien précis. Cet aspect est compréhensible au point de vue politique mais ne représente peut-être que la moitié de la question; le reste pourrait peut-être servir à appuyer, d'une façon limitée, l'expansion du reste de l'économie, ce qui est l'option la plus utile et la plus intéressante.

Une des leçons de l'économie du développement qui a été appliquée aux pays les moins développés et pourrait nous pousser à réfléchir sur un nouvel aspect est le fait que la plupart des pays peu développés auxquels je pense—et j'ai travaillé dans les secteurs de la politique régionale et urbaine et de l'aide aux pays moins développés—ne veulent pas l'aide étrangère en soi, mais une chance de faire du commerce et de participer à l'économie mondiale. Ils ont découvert que le vrai catalyseur de leur propre expansion est leur intégration dans l'économie internationale par l'entremise du commerce et de l'accès aux mouvements de capitaux. C'est vraiment le grand désir de la plupart de ces pays. C'est ainsi qu'ils croient obtenir le type d'encouragements et de réactions nécessaires.

L'aide qu'on leur a accordée n'atteint pas ses objectifs, le plus souvent à la fois sur le plan des encouragements et de la structure d'économie que en perpétuant leurs nombreux problèmes. Il est fort possible que notre propre attitude face à l'expansion régionale ait eu certaines de ces répercussions.



[Text]

Obviously, I am not going to offer a clear prescription at this point in time. What I think would be interesting is an attempt to re-think the approach we have been taking, which is that of offering rather substantial policies within regions to help them achieve some goals within the region. What I suggest we really ought to set as the interest of DREE is a regional policy that, in a fundamental sense, achieves certain national objectives, a policy that serves the national interest and not just the particularist interest.

I suppose I am a bit of a provincialist in a sense in that I think in a good many areas the provinces are extremely well-qualified to do most of the things that have to be done to serve their own particular needs. I think the really important challenge for the federal interest is to make sure that those are consistent with national objectives and will contribute to the national need and, conversely, that the national policies do not impact in a destructive way on the regions.

That is a tall order. It may be more limited than the present vocation that DREE has chosen for itself, but sometimes that kind of narrowing may also increase the effectiveness of policy.

I am sorry that I took so much time in my opening remarks, Mr. Chairman, but I did want to give that outline.

**The Chairman:** Not at all, Professor Lithwick. It was fascinating. I am sure honourable senators have many questions to put to you.

Before we get to questions, I might say that honourable senators will be receiving tomorrow a list of the future hearings as we see them developing in the next while. We are now closing in on the end of these hearings. I think our target was to have somewhere around 50 hearings, and we are at number 31 now.

I would be very pleased if honourable senators would take a look at that list with an eye to making suggestions for any witnesses they think might help us in arriving at some hopefully important conclusions on a rather important subject.

**Senator Godfrey:** Do I understand, Mr. Chairman, that we are contemplating 20 more hearings? Isn't it about time we started to make up our minds about this subject? We have heard about everything that can be said from every side. If you are suggesting that we are going to hear something new from these people, I would be glad to hear from them.

Certainly I enjoyed hearing from Professor Lithwick, but this could go on forever. There are other departments that require our attention, too.

**The Chairman:** We won't go on forever. We have set the summer as the target for writing our report. I would expect that these hearings will continue through to the end of the session.

**Senator Godfrey:** Do you think we might have a meeting of the committee *in camera* for the purpose of deciding where we are going from here? I would be interested in at least arriving

[Traduction]

Évidemment, je ne vais pas offrir de solutions claires au problème maintenant. Il serait intéressant d'essayer de repenser l'option que nous avons choisie, qui est celle d'offrir des programmes assez importants aux régions afin de les aider à réaliser certains de leurs objectifs particuliers. Je crois que le MEER devrait formuler une politique régionale qui, dans un sens fondamental, réaliserait certains objectifs nationaux, une politique qui servirait l'intérêt national et non pas seulement divers intérêts régionaux.

Je suppose que j'ai l'attitude un peu «provinciale en un sens, car je crois que, dans un bon nombre de secteurs, les provinces sont très bien qualifiées pour faire la plupart des choses qui doivent être faites afin de répondre à leurs propres besoins. Je crois que le défi vraiment important qui se pose au gouvernement fédéral est celui d'assurer qu'ils correspondent aux objectifs nationaux et qu'ils contribueront à l'intérêt national, et, réciproquement, que les politiques nationales n'auront aucune répercussion négative sur les régions.

C'est beaucoup demander. Cet objectif est peut-être plus limité que celui que le MEER s'était donné, mais parfois, établir ce type de limite peut également permettre d'accroître l'efficacité de la politique.

Je suis désolé d'avoir pris autant de temps, monsieur le président, mais je tenais à présenter cet aspect particulier de la question.

**Le président:** Vous n'avez pas à faire d'excuses, monsieur Lithwick, votre exposé était fascinant. Je suis persuadé que les honorables sénateurs ont de nombreuses questions à vous poser.

Avant de passer aux questions, je voudrais dire que les honorables sénateurs recevront demain une liste des futures audiences telles que prévues pour les prochaines semaines. Je crois que notre objectif était de tenir environ cinquante audiences, et nous en sommes aujourd'hui à la trente et unième.

J'aimerais que les honorables sénateurs étudient cette liste afin de suggérer les noms de témoins qui, selon eux, pourraient nous aider à arriver à des conclusions importantes sur une question plutôt qui ne doit pas être prise à la légère.

**Le sénateur Godfrey:** Si j'ai bien compris, monsieur le président, nous pourrions tenir vingt autres audiences? N'est-ce pas le temps de prendre une décision? Nous avons entendu presque tout ce qu'il est possible d'entendre à ce sujet. Si vous pensez que nous pouvons apprendre du nouveau de ces témoins je serais très heureux de les entendre.

J'ai certes été heureux d'entendre le témoignage de M. Lithwick, mais ce genre de chose pourrait se prolonger à tout jamais. Il y a d'autres secteurs auxquels nous devrions accorder notre attention.

**Le président:** Cela ne s'éternisera pas. Nous avons dit que nous rédigerions notre rapport pour l'été. Je suppose que ces audiences se prolongeront jusqu'à la fin de la session.

**Le sénateur Godfrey:** Croyez-vous qu'il soit possible de tenir une réunion du comité à huis clos afin de décider de notre direction future? J'aimerais qu'on arrive au moins à des



[Text]

at some preliminary conclusions and setting the direction for future hearings.

**The Chairman:** Your point is well taken, Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Has the steering committee met lately?

**The Chairman:** We are proceeding now on the basis of a decision that was taken by the steering committee, but there is no reason why we cannot meet again for the purpose of determining where we are at and where we should go from here. It is interesting that Professor Lithwick has raised issues that we have not dealt with to date.

Senator Roblin, please.

**Senator Roblin:** I do not know that I can usefully add anything to the discussion, Mr. Chairman. I can certainly understand Senator Godfrey's impatience to come to grips with this question. It is something I share. On the other hand, in terms of priorities, I could not think of a more important task than the one we are engaged in now. In terms of national unity, this has the potential of being a very useful report.

I think we are all agreed that DREE is—I almost said an unmitigated disaster, but that is not fair. It has many good points. However, it does not seem to be cutting the mustard. It is not doing anything fundamental.

I am willing to hear from more people. Some of the points raised today by Professor Lithwick are brand new, and I would like to explore them with him.

I think we should hear from as many people as we think would be useful. If the testimony becomes repetitious, with no new ideas being developed, if we come to the bottom of this body of ore, then of course we have to turn it off. However, I do not think we have reached that stage yet.

**The Chairman:** Thank you, Senator Roblin. But for the fact that we have a witness before us, I would invite further comment on that. I think we should do as Senator Godfrey suggests, which is to get together for a chat.

The lead questioner will be Senator Lewis.

**Senator Lewis:** Thank you, Mr. Chairman. Professor Lithwick, am I correct in concluding that what you say is that the policies that have been followed in the past years in an attempt to cure this problem of regional disparities have in effect upset the effectiveness of the usual economic theories and forces?

**Professor Lithwick:** Yes. I cannot state any better than Professor Courchene did how those mechanisms work. Most economists accept that there is an adjustment process. Where you have serious disparities, either labour will flow out of the region, or capital may flow in, or trade patterns will occur. Of course, if you have relatively lower incomes, one would expect relatively lower costs of production and trade flows will aid in the adjustment mechanism.

To the extent that provinces engage in Buy Provincial, or to the extent that they retard the outmigration of labour, or the

[Traduction]

conclusions préliminaires et qu'on établisse l'orientation de nos futures audiences.

**Le président:** J'en prends note, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Le Comité de direction s'est-il réuni dernièrement?

**Le président:** Nos présentes activités sont fondées sur une décision qui a été prise par le Comité de direction, mais il n'y a aucune raison pour laquelle nous ne pourrions pas nous rencontrer encore une fois afin de faire le point et de voir ce que nous voulons faire. Il faut signaler que M. Lithwick a soulevé des questions dont nous n'avons pas eu à traiter jusqu'à présent.

Vous avez la parole, sénateur Roblin.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je ne sais pas si je puis ajouter quelque chose de vraiment utile à la discussion. Je peux comprendre l'impatience du sénateur Godfrey, qui désire s'attaquer tout de suite à cette question. Je partage son opinion. Cependant, question de priorité, je ne puis songer à un sujet plus important que celle dont nous traitons maintenant. Du point de vue de l'unité nationale, notre rapport pourrait être vraiment utile.

Je crois que nous sommes tous d'accord que le MEER est—j'ai presque dit un désastre absolu, mais ce n'est pas juste de dire cela. Il a de nombreux bons côtés. Toutefois, je ne crois pas qu'il s'attaque vraiment au cœur du problème.

Je suis prêt à entendre l'avis d'autres personnes. M. Lithwick a soulevé aujourd'hui certains points tout à fait nouveaux et j'aimerais en discuter avec lui.

Je crois que nous devrions entendre autant de personnes qu'il le faut. Si les témoignages deviennent répétitifs et qu'aucune idée nouvelle n'est mise de l'avant nous pourrions suspendre nos audiences. Toutefois, je ne crois pas que nous en soyons déjà là.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Roblin. Si nous n'avions pas un témoin devant nous, je vous inviterais à en discuter un peu plus longuement. Je crois que nous devrions nous réunir pour en discuter plus à fond comme le propose le sénateur Godfrey.

Le sénateur Lewis posera la première question.

**Le sénateur Lewis:** Je vous remercie, Monsieur le président. M. Lithwick, êtes-vous donc d'avis que les politiques adoptées au cours des dernières années afin d'atténuer les disparités régionales n'ont fait que réduire l'efficacité des théories et des forces économiques habituelles.

**M. Lithwick:** Oui. Je ne peux pas vous expliquer mieux que M. Courchene ne l'a fait comment ce mécanisme fonctionne. La plupart des économistes reconnaissent qu'il existe un processus d'ajustement. Lorsque les disparités sont graves, soit la main-d'œuvre quitte la région, soit des capitaux y sont investis, c'est-à-dire l'économie s'adapte. Naturellement si les revenus sont relativement moins élevés, on s'attendrait qu'il en soit de même pour les coûts de production que les courants d'échange encouragent le processus d'adaptation.

Dans la mesure où les gouvernements provinciaux favorisent les achats à l'intérieur de la province et dans la mesure où ils



[Text]

in-migration of capital, which they may do for capital purchasing land in Prince Edward Island, those policies prevent the closer integration of the economy. They prevent the ability to build what we call linkages of all sorts between regions. That is my point.

**Senator Lewis:** Do you feel that some of these attempts at relieving the situation, such as income transfers, industrial aid, and this type of thing, really have had the effect of maintaining the status quo, rather than allowing these forces to take effect?

**Professor Lithwick:** Indeed I do. I think the classic example would be the protection, by tariffs, of the textile industry in the Province of Quebec. While that is understandable politically—if I were a Quebec politician I would want it—what it did was to prevent the readjustment of the Quebec economy.

When Hong Kong and Singapore emerged as strong competitors in the field of textiles, Japan transformed its economy. If instead of transforming the economy you protect it by looking inward, then I think you retard regional development.

**Senator Lewis:** I do not know whether other honourable senators will agree with me, but it is my impression that there is an attitude in Canada that we must maintain the relative standards or earnings and wages across the country so that all regions can expect to be treated in the same way.

Do you feel that this has had an effect on the normal workings of the usual economic forces?

**Professor Lithwick:** Certainly it does. One can deal with those differences, of course, in a variety of ways, some of which are less harmful to the readjustment process than others.

One can set up as your standard the safety net concept of equalization payments—which isn't that you bring everyone's income up to a given target but that you do not let people fall below an unacceptably low level. But within that, one can use the negative income tax system or guaranteed annual income system, or some mechanism with which to maximize the incentive to make the appropriate adjustments.

In any modern country there is some degree of inequality that one cannot tolerate. My point is that that ought not to be all and the end all of regional policy. I think our long-term aim should be to make Canadians, regardless of group or region, as productive as they possibly can be, because then you do not have the long-term problem of transfers.

The United States and a number of other countries for which I have seen data have managed to eliminate, through what I take to be much more productive development policies, those disparities that we are trying to cure by an after-the-fact redistribution of income among regions.

**Senator Lewis:** Does this attitude that there be the same standard of living across the nation prevail in the United States, or does the standard of living vary from state to state?

[Traduction]

retardent le départ de la main-d'œuvre et l'arrivée de capital comme ils peuvent le faire pour les capitaux achetant des terres à l'Île-du-Prince-Édouard, ils empêchent l'intégration de l'économie. Les provinces empêchent ainsi la création de liens entre les régions.

**Le sénateur Lewis:** Croyez-vous que les tentatives en vue de corriger la situation, comme les transferts d'impôts et les subventions à l'industrie n'ont fait que maintenir le statu quo au lieu de permettre à ces forces de s'exprimer?

**M. Lithwick:** En effet, je crois que l'exemple classique est celui des tarifs qui protègent l'industrie textile dans la province de Québec. Cette politique se justifie au point de vue politique, et si j'étais un homme politique québécois j'aimerais qu'on la maintienne, mais elle a empêché l'économie du Québec de s'adapter.

Lorsque Hong Kong et Singapour sont devenus des concurrents actifs dans le domaine des textiles, le Japon a transformé son économie. Si au lieu de transformer l'économie, on la protège en lui permettant de se refermer sur elle-même, on entrave alors, à mon avis, le développement régional.

**Le sénateur Lewis:** Je ne sais pas si les autres honorables sénateurs seront d'accord avec moi, mais je crois qu'au Canada, l'objectif est de maintenir les revenus et les salaires à peu près égaux dans tout le pays pour que toutes les régions soient traitées de la même façon.

Croyez-vous que cela nuit au jeu normal des forces économiques?

**M. Lithwick:** Certainement. On peut évidemment essayer d'atténuer ces différences de diverses façons et certaines peuvent entraver moins que d'autres le processus de réajustement.

On peut décider d'adopter comme norme la politique des paiements de péréquation dont le but n'est pas d'amener le revenu de tous au même niveau, mais d'empêcher que le revenu de certaines personnes tombent en deçà d'un niveau acceptable. Dans le cadre de cette politique, on peut adopter le système d'impôt négatif ou le système du revenu annuel garanti ou tout autre mécanisme qui favoriserait les ajustements.

Dans un pays moderne, certaines inégalités sont intolérables. À mon avis, cela ne doit toutefois pas être le seul but d'une politique de développement régional. Je crois que notre objectif à long terme devrait être de rendre les Canadiens, quelle que soit leur région ou leur province de résidence, aussi productifs que possible parce que de cette façon on évite le problème à long terme des transferts.

D'après les statistiques que j'ai vues, les États-Unis et de nombreux autres pays ont réussi à résoudre, par des politiques de développement beaucoup plus productives, le problème des disparités que nous essayons de résoudre par une redistribution du revenu entre les régions.

**Le sénateur Lewis:** Est-ce qu'on cherche aussi aux États-Unis à uniformiser le niveau de vie de tous les citoyens ou est-ce que ce niveau de vie varie d'un État à l'autre?



[Text]

**Professor Lithwick:** I do not think they have many policies that would equate to our DREE program. They do have a number of programs involving block grants to the cities and other target areas for particular purposes. Most of those, however, are not to equalize regional incomes. In fact, I would say that the Americans do not have, and probably never have had, a regional development policy as we conceive it. What they do have in the United States are policies for economic development, and of course they have region-specific problems. They do certain things with certain policies for certain regions, but they do not try to achieve some national balance, if you like, some regional balance or regional equality.

If you look at the literature, there is very little in the way of American contribution to the literature on regional disparities. The real contribution of American literature is regional development, and that is exactly the emphasis that I am trying to add here.

**Senator Lewis:** We often hear of certain regions in the United States which have lower wages, as a consequence of which they attract industry.

**Professor Lithwick:** Indeed.

**Senator Lewis:** Do you feel that there could be regional differences so far as tariffs are concerned? Do you feel that such a system would be workable insofar as the importation of goods is concerned?

**Professor Lithwick:** You mean tariffs against the importation of goods from other regions?

**Senator Lewis:** Yes.

**Professor Lithwick:** No. That would be exactly what we have now.

**Senator Lewis:** What about the importation of goods from outside?

**Professor Lithwick:** From outside the country?

**Senator Lewis:** yes.

**Professor Lithwick:** That would probably be the most inefficient possible way to stimulate development. Tariffs at the national level, for the most part, have been inefficient.

**Senator Lewis:** I am thinking in particular of the staple theory. The economy of the Province of Newfoundland, for example, is based on the export of fish, minerals and forest products. Yet Newfoundland, in terms of the growth of its economy, is said to have one of the lowest growths. Is there any reasonable explanation for that?

**Professor Lithwick:** "Reasonable" is a loaded objective. I think there are several possible explanations. The Economic Council offers some in its study. Probably one of the important elements is simply the fact that, in terms of moving into the modern economy that we call Canada, Newfoundland came in at a relatively late stage, as a consequence of which it came in at a lower trajectory. Certainly, its relative position has improved marginally vis-a-vis the rest of the country. It is not now worse off relatively speaking than it was when it entered

[Traduction]

**M. Lithwick:** Je ne crois pas qu'ils ont des politiques semblables à notre programme du MEER. Ils ont des programmes qui prévoient l'octroi de subventions globales à certaines villes et régions cibles à des fins données. La plupart d'entre eux ne visent toutefois pas à uniformiser les revenus régionaux. En fait, je ne crois pas qu'on ait jamais appliqué aux États-Unis une politique de développement régional comme la nôtre. Les États-Unis ont toutefois des politiques de développement économique et naturellement des problèmes particuliers à certaines régions. Ils visent des objectifs particuliers en appliquant certaines politiques dans certaines régions, mais ils n'essaient pas d'en arriver à un équilibre national ou à un équilibre régional.

Les Américains ont d'ailleurs très peu écrit au sujet des disparités régionales. On attache davantage d'importance dans les recherches aux États-Unis au développement régional comme je crois que cela devrait être le cas.

**Le sénateur Lewis:** Les salaires sont moins élevés dans certaines régions des États-Unis, ce qui attire l'industrie.

**M. Lithwick:** En effet.

**Le sénateur Lewis:** Croyez-vous que les tarifs peuvent différer d'une région à l'autre? Est-ce qu'un tel système fonctionnerait pour l'importation des marchandises?

**M. Lithwick:** Vous faites allusion à des tarifs contre l'importation de marchandises venant d'une autre région?

**Le sénateur Lewis:** Oui.

**M. Lithwick:** Non. Ce système serait exactement celui que nous avons maintenant.

**Le sénateur Lewis:** Et au sujet de l'importation des marchandises venant de l'extérieur?

**M. Lithwick:** De l'extérieur du pays?

**Le sénateur Lewis:** Oui.

**M. Lithwick:** Voilà sans doute la façon la plus inefficace possible d'encourager l'essor. Des barrières douanières à un niveau national, pour la plupart, ont toujours été inefficaces.

**Le sénateur Lewis:** Je pense en particulier à la théorie des ressources naturelles illimitées. L'économie de Terre-Neuve, par exemple, repose essentiellement sur l'exportation du poisson, des minéraux et des produits de la forêt. Cependant, Terre-Neuve, en terme de croissance économique, a la réputation d'être en queue de liste. Quelle explication plausible y voyez-vous?

**M. Lithwick:** «Plausible» est un adjectif risqué. Je pense qu'il y a plusieurs explications possibles. Le Conseil économique en cite plusieurs dans son étude. L'un des éléments importants est sans doute simplement le fait qu'en terme de passage à une économie de type moderne qui est celle du Canada, Terre-Neuve est arrivée relativement tard, et donc elle a commencé au bas de l'échelle. Il est certain que sa position relative, par rapport au reste du pays, s'est améliorée. Terre-Neuve n'est certainement pas en plus mauvaise position,



[Text]

Confederation. It would be very nice to be able to say that, yes, there should be an immediate improvement, as some people argue in respect of free trade with the United States, but that cannot be said. There is an adjustment process. It may be that there wasn't sufficient effort to bring the Newfoundland economy into the Canadian economy in terms of trying to develop some closer ties with the rest of Canada. I am certainly not an expert on the province of Newfoundland. I am not sure that I like the idea, that is typically proposed, that somehow there is less efficiency in Newfoundland. That may be the case. I have not studied that situation sufficiently to comment.

The settlement pattern in the province of Newfoundland may be rather inefficient. I am not sure how one deals with that. I have the suspicion that there has not been developed a strong centre that could do for Newfoundland what strong centres have done for other provinces in terms of transforming the economy. If the population is maintained and dispersed throughout, there are no concentrated markets, no supply of labour, and so forth. Those things that are important to transforming an economy do not take place in that situation, whereas in rapidly industrializing areas, you do find urbanization closely related.

That would be one suggestion.

**Senator Lewis:** I take it you are referring to secondary industry, and that type of thing.

**Professor Lithwick:** Whatever Newfoundland could do in the next stage. Processing would perhaps be one area.

**Senator Lewis:** In terms of cost of production, transportation, population and markets, is there a point at which things even out, with one compensating for the other? In other words, is there a point at which it could be possible to have centres of production located other than in the large centres?

**Professor Lithwick:** In terms of markets, that is really quite an easy thing. In terms of the consumption side of things, one can tolerate some dispersion of population. The latest census figures in both the United States and Canada show that people are moving, not just to the suburbs, but 40 and 50 miles out into the countryside. The metropolitan areas are declining in that respect. Of course, the other side of the coin is labour markets—getting people together so that you can achieve large economies of scale in production. It is much more costly to transport people to work on a daily basis than it is to transport goods out. I cannot tell you what that trade-off is. That is a technical question.

**Senator Lewis:** What would be your views on the question of subsidizing transportation? Would that have the effect of upsetting the forces that might be at work to permit industrialization in outlying regions?

[Traduction]

en termes relatifs, qu'elle ne l'était lorsqu'elle s'est jointe à la Confédération. Il serait sans doute agréable de pouvoir prédire un progrès immédiat, comme certaines personnes le prétendent à propos du libre-échange avec les États-Unis, mais ce n'est pas le cas. Il y a donc un processus d'ajustement. Il est possible que l'on n'ait pas fait d'efforts suffisants pour intégrer l'économie de Terre-Neuve à celle du Canada, en cherchant à créer des liens plus étroits avec le reste du Canada. Je ne suis pas un spécialiste de Terre-Neuve, mais je ne suis pas certain non plus de l'exactitude de cette idée si répandue selon laquelle la rentabilité à Terre-Neuve est inférieure à celle du reste du pays. Peut-être que oui peut-être que non. Je ne me suis pas suffisamment penché sur la question pour pouvoir y répondre.

Il ne pourrait que le type d'implantation humaine et industrielle de la province de Terre-Neuve soit relativement peu favorable. Je ne sais pas exactement ce qu'on doit faire dans un tel cas. J'ai l'impression qu'il a manqué un centre suffisamment fort à Terre-Neuve pour jouer le même rôle que dans d'autres provinces en matière de développement économique. Si la population reste sur place, disséminée, les marchés ne sont pas suffisamment concentrés, l'offre de main-d'œuvre non plus etc. Dans ces conditions, les éléments importants d'une transformation économique ne sont pas en place, alors que dans des zones qui s'industrialisent rapidement, une urbanisation favorable joue un rôle important.

Voilà ce que je pense.

**Le sénateur Lewis:** Si je comprends, vous faites allusion à l'industrie de transformation, par exemple.

**M. Lithwick:** Oui, à tous les secteurs que Terre-Neuve pourrait développer davantage. La transformation serait un exemple.

**Le sénateur Lewis:** Si l'on compare les coûts de production, de transport, les questions de population et de marchés, y a-t-il un point où la situation un élément compensant l'autre? En d'autres termes, y a-t-il un point de développement où les centres de la production pourraient se situer en dehors des centres urbains importants.

**M. Lithwick:** En ce qui concerne les marchés c'est tout à fait possible. Le secteur de la consommation supporte bien une certaine dispersion de la population. Les dernières statistiques aux États-Unis et au Canada, montrent que la population se déplace non pas simplement du centre vers la périphérie des villes, mais qu'elle s'installe à 40 et même 50 milles des centres. Les zones urbaines accusent un véritable déclin. Bien sûr, du côté marché du travail, on y perd... C'est-à-dire qu'il est difficile d'atteindre des concentrations de population suffisante pour permettre de grandes économies d'échelle dans la production. Il est beaucoup plus honéreux de transporter la population à son travail quotidien, que de transporter des marchandises. Je ne connais pas exactement les termes de ce genre de compromis, c'est une question technique.

**Le sénateur Lewis:** Que penseriez-vous alors d'une politique de subvention des transports? Est-ce que cela permettrait de vaincre certains obstacles et d'encourager l'industrialisation de régions isolées?



## [Text]

**Professor Lithwick:** It could if markets were the problem. In other words, if you had everything going for a large factory in a major centre in Newfoundland but the markets, and assuming the markets could be brought together through a transportation policy—say, a good road network such as the interstate system in the United States—that would be a policy, but there are a good many “ifs” there. I am not sure that the cities in Newfoundland are large enough to deal with the problems of economies of scale.

The other question—and this may be the more interesting one—is that related to transportation from Newfoundland to markets outside of Newfoundland, whether in the United Kingdom, the United States, or the rest of Canada. A policy aimed in that direction may have much greater payoffs.

In Ontario, with a densely-packed population, a good transportation system would probably have a very high payoff, but that is not the case in sparsely-populated regions.

A high payoff for the city of Ottawa, for example, would be a policy aimed at improving its air and road transportation linkages. Such a program would have an enormous impact on the economy of the city of Ottawa.

So, it can be important, but only in certain circumstances.

**Senator Lewis:** I take it, then, that the subsidization of transportation systems could have the effect of impeding that type of development in the circumstances you describe.

**Professor Lithwick:** I am not sure that it would impede. It may be ineffective. In fact, there is the reverse side of the coin, which is that if you subsidize transportation one way, goods can come back the other way—and certainly that has happened in the case of the Atlantic provinces.

So, it could impede, yes.

**Senator Lewis:** Those are all of my questions, Mr. Chairman.

Thank you, Professor Lithwick.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** Professor Lithwick, you spoke of industries having to concentrate in urban centres, and so on, and so forth. One of the most striking developments in Nova Scotia in recent years was the establishment of the Michelin tire plants in that province, and the two sites which have been developed to date are well separated from each other and could not be described as centres of concentration.

Would you care to comment on that?

**Professor Lithwick:** A given firm may be able to do that. If it is a sufficiently large firm, it may be quite viable on its own. One of the important payoffs from developing near labour

## [Traduction]

**M. Lithwick:** S'il y a un problème de marché, peut-être. En d'autres termes, si tout favorisait la construction d'une entreprise importante par exemple dans un centre suffisamment grand de Terre-Neuve, mais que les marchés fassent encore problème, et à condition que ces marchés puissent être reliés les uns aux autres grâce à une politique des transports adéquate... disons, un réseau routier bien conçu, tel que celui qui relie les États les uns aux autres aux États-Unis—on pourrait imaginer ce genre de politique, mais il y a beaucoup de «si» dans ma réponse. Je ne suis pas certain que les villes de Terre-Neuve soient suffisamment grandes pour résoudre la question des économies d'échelle.

L'autre question—qui est peut-être la plus intéressante—concerne le transport entre Terre-Neuve et les marchés extérieurs, le Royaume-Uni, les États-Unis ou le reste du Canada. Il est possible qu'une politique orientée dans ce sens soit plus rentable.

En Ontario, où la densité de population est très élevée, on pourrait régler le problème par des moyens de transport adaptés, et la solution serait très rentable, ce qui n'est pas le cas dans des régions extrêmement peu peuplées.

Une solution rentable encore pour la ville d'Ottawa serait par exemple d'adopter des programmes d'amélioration des relations aériennes et des transports routiers. Les répercussions sur le sort de la ville d'Ottawa seraient considérables.

La question est justifiée, toutefois à condition que certains éléments soient réunis.

**Le sénateur Lewis:** Si je vous ai bien compris, subventionner les transports pourrait avoir un effet de frein sur le développement économique dans les conditions que vous avez décrites.

**M. Lithwick:** Je ne suis pas certain que de telles mesures aillent jusqu'à être un obstacle, mais elles pourraient fort bien rester sans effet tout simplement. En fait, n'oublions pas, l'autre face de la même pièce, que si vous subventionnez les transports dans une direction, l'acheminement des marchandises dans l'autre direction est également possible... et c'est ce qui s'est passé dans le cas des provinces Maritimes.

Alors dans ce cas, effectivement, c'est un obstacle.

**Le sénateur Lewis:** J'en ai fini avec mes questions, monsieur le président.

Merci, monsieur Lithwick.

**Le président:** Je passe la parole au sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Lithwick, vous avez parlé des industries qui devaient être concentrées dans les centres urbains etc. L'un des événements économiques les plus frappants en Nouvelle-Écosse, ces dernières années, a été celui de l'établissement de Michelin, fabricant de pneus, dans la province, en deux sites qui, jusqu'à ce jour sont bien distincts l'un de l'autre et que l'on ne peut pas ranger parmi les centres fortement peuplés.

Voulez-vous faire les observations à ce sujet?

**M. Lithwick:** Une entreprise donnée pourrait le faire. S'il s'agit d'une société suffisamment importante, elle peut-être déjà rentable en soi. Un des grands avantages de s'établir des



[Text]

markets, near commodity markets, is the consequent establishment of second, third and fourth round inter-industry effects.

We know of many steel plants that have been set up in third world countries, and even in remote parts of developed countries, where nothing happens. The raw material is either imported or is available locally, but nothing happens. If you want to build what is called an enclave, you can do it, but I would suggest that that is not getting much mileage out of your development possibilities compared to the development of rubber-using plants, tire plants, specialty research and development plants around that industry.

One need only look at what is happening in Ottawa in terms of the spin-off effects of the high technology industries compared to the spin-off effects of Michelin in Nova Scotia. I do not know very much about the detail, by my suspicion is that the spin-off effects of the Michelin plants in Nova Scotia are very modest. It amounts to a low payoff for a lot of bucks compared to what might have been achieved. So, sure, it can be done, but you then have to ask whether what is being developed is a self-sustaining process of expansion or simply a one-shot proposition.

**Senator Godfrey:** The Economic Council, in its report on Newfoundland, seemed to concentrate on developing programs for local impact as opposed to national impact. While they acknowledged that Newfoundland exports fish, minerals, and forest products, they seem to place the emphasis on developments that would impact locally, and it seems rather contrary to your theory—or am I wrong about that?

**Professor Lithwick:** Unfortunately, I have not had a chance to study that report. I think the Economic Council does talk about services and servicing. I think that is part of the strategy, but I think it is very limited. It is limited by the size of the local economy. Canada, in order to generate dynamic expansion, has to export. The smaller the unit, the more it has to export. The domestic market simply isn't there. So, that would be very nice as part of the process.

There is another argument that goes with it—and this really relates to your previous point, senator—and that is that if you are lacking certain activities, servicing the local market may also provides the base for the development of export-related industries. If you establish the infrastructure, whether it be the legal expertise, computer expertise, or some other kind of specialty service, that can then provoke second and third round effects. But if all you are doing is servicing the local market, then that is a very limited strategy indeed. I do not see that as a development strategy. It is more of an infill strategy to try to do a little bit more in-house import substitution. While that can work to some extent, I think it is deadly for a small economy.

For Americans to engage in import substitution is one thing, or for the European Economic Community, but for a province

[Traduction]

près des marchés de main-d'œuvre ou de marchandises est que cela crée des rapports avec d'autres industries qu'elles soit primaires, secondaires, tertiaires ou quaternaires.

Nous savons que plusieurs aciéries ont été installées dans des pays du tiers monde, ou même dans des endroits isolés de pays développés, où il y a très peu d'activité. Les matières premières sont importées ou disponibles sur les lieux mais il y a très peu d'activité industrielle. Si vous voulez construire ce qu'on appelle une enclave, vous pouvez le faire, mais à mon avis, ce n'est pas profiter de vos possibilités d'expansion si l'on songe que vous pourriez faire installer des usines consommatrices de caoutchouc, des usines de fabrication de pneus, des usines où l'on fait de la recherche et du développement spécialisés dans ce genre d'industrie.

Il suffit de comparer les retombées des industries de pointe à Ottawa et celles de la société Michelin en Nouvelle-Écosse. Je ne connais pas très bien la situation, mais je crains que les retombées des usines de Michelin en Nouvelle-Écosse ne soient que très modestes. On obtient donc un faible rendement par rapport aux sommes considérables qu'on a investies si l'on songe à ce qui aurait pu être fait. Donc, c'est sans doute possible, mais il faut alors se demander si c'est rentable ou si c'est pour parer à une éventualité.

**Le sénateur Godfrey:** Dans son rapport sur Terre-Neuve, le Conseil économique semblait mettre l'accent sur l'élaboration de programmes dont les retombées avantagerait la région plutôt que l'ensemble du pays. Tout en reconnaissant que la Terre-Neuve exportait le poisson, les minéraux et les produits forestiers, il semble insister sur l'expansion qui se traduirait en avantages pour la région immédiate, ce qui semble contraire à votre théorie?

**M. Lithwick:** Malheureusement, je n'ai pas eu l'occasion d'étudier ce rapport. Si je ne m'abuse, le Conseil économique parle de services et d'aménagement des terrains. Je crois que ces deux éléments font partie de la stratégie mais c'est un cadre trop restreint. Il est limité par l'importance de l'économie locale. Pour susciter une expansion dynamique, le Canada doit exporter. Plus le secteur est réduit, plus il a à exporter. Il n'existe tout simplement pas de marché canadien. Donc, ce serait une partie très intéressante du processus.

Je pense à une autre question qui porte plus précisément sur ce que vous avez dit auparavant, monsieur le sénateur—si certaines activités vous font défaut, desservir le marché local peut aussi servir à établir une base pour l'expansion d'industries exportatrices. Si vous mettez en place les infrastructures, qu'il s'agisse de spécialistes en droit ou en ordinateurs ou autres, vous pouvez susciter des rapports avec des industries secondaires ou tertiaires. Mais si vous ne faites que servir le marché local, votre stratégie est très limitée. Ce n'est pas, à mon avis, une stratégie d'expansion. C'est plutôt d'une stratégie visant à fournir un substitut aux importations du Canada. Bien que cela puisse donner certains résultats, c'est une mesure fatale à une petite économie.

Que les Américains s'intéressent à remplacer les importations, que la Communauté économique européenne le fasse,



[Text]

to do so would be very limiting. It is not something I would advocate.

**Senator Godfrey:** You spoke of a comparison between the American and Canadian situations. I recall bringing up about a year and half ago now a study that was conducted by the Department of Regional Economic Expansion comparing the situation in the Atlantic provinces with the situation in the border states. We asked for a copy of that and were refused it, but I think now that we have a Freedom of Information bill before the House and a directive from the Prime Minister that government departments are to act as though the bill were law, we should perhaps ask once again for the production of that study. It is something that is surely very relevant to our study.

**The Chairman:** Do you have the title of the specific report?

**Senator Godfrey:** No, I do not. I heard about it through my son, who in turn heard about it through a person who worked on it. It was one of those leaks that occur from time to time.

**The Chairman:** But you do not know the title offhand?

**Senator Godfrey:** No, I do not. I do know that two or three people were engaged in this study for a period of a year or a year and a half and it related to the effect of a regional economic policy in Canada as compared to the border states where no such policy exists. That is all I know about it. We did ask for it and were refused, and all I am suggesting is that perhaps now, in the light of developments since then, we should renew our request for production of that study.

**The Chairman:** We will go back and see if they can remember that it exists.

**Senator Godfrey:** They admitted that it exists. They simply did not want to share it with us at that time.

**The Chairman:** We will certainly go after it again.

I believe Senator Doody has a supplementary.

**Senator Doody:** It sounded from Senator Godfrey's question as though Newfoundland were trying to produce items for consumption in its own area, and I do not think that that is so. I did not see that in the report of the Economic Council on Newfoundland.

**Senator Godfrey:** I think it was more related to the service industry.

**Senator Doody:** We are up to our necks in Zellers, Met stores, Steinbergs and Dominion, but it does not have anything to do with the economy of the province.

**The Chairman:** I think that was a point that was made by Senator Godfrey's son, as a matter of fact, in relation to import substitution. He was quite high on that.

**Senator Godfrey:** Yes.

[Traduction]

d'accord; mais si une province le fait, c'est très contraignant. Ce n'est pas que je recommanderais.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'une comparaison des situations américaine et canadienne. Il y a environ un an et demi, je me souviens avoir signalé une étude que le ministère de l'Expansion économique régionale avait faite qui compare la situation des provinces de l'Atlantique et celle des états frontaliers. Nous avons demandé un exemplaire du document mais on nous l'a refusé; mais puisque la Chambre étudie actuellement un projet de loi sur la liberté d'accès à l'information, et puisque le Premier ministre a fait circuler une directive selon laquelle les ministères doivent agir comme si les projets de loi étaient effectivement des lois, nous devrions peut être reformuler notre demande. Cette étude serait certainement très pertinente.

**Le président:** Avez-vous le titre du document en question?

**Le sénateur Godfrey:** Non. J'ai entendu parler de ce rapport, grâce à mon fils qui avait parlé à quelqu'un qui avait participé à l'étude. Il s'agissait d'une de ces fuites qui se produisent de temps à autres.

**Le président:** Mais vous ne sauriez nous en donner le titre?

**Le sénateur Godfrey:** Non. Je sais que deux ou trois personnes étaient chargées de cette étude, pendant un an ou un an et demi, et qu'elle portait sur les répercussions de la politique économique régionale au Canada et de la situation dans les états frontaliers, qui n'ont pas adopté des politiques de ce genre. Voilà tout ce que je sais. Nous avons demandé les résultats de cette étude mais on nous les a refusés; maintenant, compte tenu de l'évolution de la situation depuis ce temps, je me demande s'il ne serait pas bon de demander à nouveau le rapport.

**Le président:** Nous les demanderons s'ils se souviennent de cette étude.

**Le sénateur Godfrey:** On a admis qu'un document existe. Au moment où nous l'avons demandé, on a simplement refusé de nous le remettre.

**Le président:** Nous allons certainement renouveler notre demande.

Le sénateur Doody a une question supplémentaire, je crois.

**Le sénateur Doody:** D'après la question du sénateur Godfrey, il semblerait que Terre-Neuve tentait de produire des biens de consommation pour sa propre région, ce qui est faux, à mon avis. Ce n'est pas la façon dont j'ai interprété le rapport du Conseil économique sur Terre-Neuve.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agissait plutôt du secteur tertiaire.

**Le sénateur Doody:** Nous pataugeons dans des Zellers, Métropolitain, Steinberg et Dominion, mais cela n'a rien à voir avec l'économie de la province.

**Le président:** Je crois que le fils du sénateur Godfrey a soulevé ce point, en parlant de remplacer les importations. Il s'intéressait beaucoup à la question.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.



[Text]

**Senator Doody:** I just wanted to set the record straight. I do not want people to think that we have already established our own independent economy as well as our own flag.

**The Chairman:** Senator Roblin, please.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, there have been a number of very interesting ideas put forth in our discussion so far. I do not know whether I can track them all down, but the staple theory and structural interdependence strike me as two very interesting ones.

I could not help but recall the visit of Professor Courchene in which he dealt with the way in which the Province of Saskatchewan dealt with its regional problems during the depression. I suppose that could be regarded as a market solution to the problems of regional inequality. It certainly was painful at the time, but the long-term results were more than satisfactory, if I may express my opinion on the subject.

Just a word or two about the staple theory. Is that not something we have invented to suit Canadian circumstances? It is not really a theory of universal application, surely. If it were, how would one account for Japan? Japan has no staples, unless one classifies the people of Japan as its staple.

If one were to accept the staple theory as being the ruling cause of economic development in Canada, it certainly would be a seriously limiting one, because you either run out of your staple or the staple changes. Unless you are smart enough to find a new one to take its place, as we have been fairly successful in doing, you are out of luck. But basically it seems to me that the staple theory is one we should not espouse as being one of the tests that we apply to regional development. Once the trees are all cut down, or the oil is gone, or the furs are gone, the staple is missing and you are crippled economically.

**The Chairman:** Is it the case that the staple has to be confined to a primary resource?

**Senator Roblin:** I am not sure that it is. I have assumed, for the sake of my point, that it is true. I do not know what other staples there might be. I think what we really need in this country is not a dependence on staples but a dependence on brains. I think the better way to go is to bring in skills in the high technology industries. I do not want to ignore the staples or to discount them, because they are very, very important. We have done very well as hewers of wood and drawers of water, but I do not think the staple theory should be regarded as the sole criterion for economic planning in Canada.

What do you say to that, Professor Lithwick?

**Professor Lithwick:** I agree with you wholeheartedly. I hope I did not leave you with the impression that I thought it was a general theory applicable today. The point I was making was that it was applicable up to the wheat boom at the turn of the century. Basically, the Canadian economy was driven by the

[Traduction]

**Le sénateur Doody:** Je voulais simplement m'assurer qu'on me comprenait bien. Je ne veux pas que l'on croie que nous avons déjà établi notre propre économie, comme nous l'avons fait pour notre propre drapeau.

**Le président:** Sénateur Roblin, s'il vous plaît.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, jusqu'à présent, nous avons avancé un certain nombre d'idées très intéressantes. Je ne sais pas si on peut toutes les retracer, mais la théorie des produits principaux et de l'interdépendance structurelle me semble deux points très intéressants.

Je n'ai pu m'empêcher de penser à M. Courchene, qui nous a parlé de la façon dont la Saskatchewan avait réglé ses problèmes régionaux pendant la dépression. Je suppose qu'on dirait qu'il s'agit d'une solution de marché, apportée aux problèmes de la disparité régionale. Bien sûr, la solution était difficile mais, à long terme, les résultats ont été plus que satisfaisants, si vous me permettez de donner mon opinion à ce sujet.

J'aimerais dire un mot ou deux sur la théorie des besoins fondamentaux. N'est-ce pas là une chose que nous avons inventée pour convenir aux circonstances du Canada? Ce n'est sûrement une théorie applicable universellement. Car alors, que penser du Japon? Le Japon n'a pas de produits essentiels, à moins que les Japonais soient eux-mêmes ces produits essentiels.

Reconnaître que la théorie des produits essentiels détermine l'expansion économique du Canada, ce serait là une force bien limitée, car ou bien ce produit essentiel s'épuise ou alors, il change. A moins d'être assez intelligent pour lui trouver un substitut, comme nous avons été assez heureux de le faire, on est voué à l'échec. Mais fondamentalement, je ne crois pas que nous ne devrions pas l'utiliser comme l'un des tests de l'expansion régionale. Lorsque tous les arbres sont coupés, que les puits de pétrole sont à sec et qu'il n'y a plus de fourrure, il n'y a plus de produits essentiels et l'économie en souffre.

**Le président:** Les produits essentiels doivent-ils être nécessairement une ressource primaire?

**Le sénateur Roblin:** Je n'en suis pas sûr. Je l'ai supposé pour ma démonstration. Je ne sais pas quels pourraient être les autres produits essentiels. Je crois qu'au Canada, il nous est nécessaire de dépendre, non pas des produits essentiels, mais bien des intelligences. Je crois que nous ferions bien d'importer des compétences dans les domaines très techniques. Je ne veux pas ignorer les produits essentiels, ni en diminuer l'importance, au contraire. Nous avons très bien réussi en tant que porteurs d'eau et bûcherons, mais je ne crois pas que la théorie des besoins fondamentaux devrait être considérée comme étant le seul critère de planification économique au Canada.

Qu'en pensez-vous, monsieur Lithwick?

**M. Lithwick:** Je suis parfaitement d'accord avec vous. J'espère ne pas vous avoir donné l'impression que c'est une théorie générale qui peut être appliquée aujourd'hui. Je voulais dire qu'elle l'était, jusqu'au moment du boom du blé, au tournant du siècle. Essentiellement, l'économie canadienne a profité de



## [Text]

export of these raw materials or resources, and the regions grew around those resources. That is the basic point.

Professor Scott of the University of British Columbia might argue that it continues to be a very important way for understanding regional/national development. I do not share his view. Your point suits me more, that being that at some point in time, even though the staple continues, everything else that comes along with a staple economy—namely, the development of cities, the development of industry—grows so much more relative to the staple that they begin to dominate the economy, with the result that one has to look elsewhere for different models.

The reason for considering the staple is that it emphasizes the uniqueness of regions, the autonomy of regions, the non-interdependence. My view is that we have long passed that stage.

It is an interesting paradox that in the last seven or eight years, looking at Canada's pattern of economic activity, we have shifted back relatively to exporting raw materials. It is a question of whether that is as a result of particular policy orientations—in other words, do provinces with staples really push those staples because that gives them a degree of policy autonomy—or whether it is dictated from outside, with the provinces simply responding?

There have been some interesting studies concerning the role of crown corporations and agencies of provincial governments in trying to achieve a certain amount of autonomy by pushing staples, such as the Potash Corporation of Saskatchewan and oil, of course, in Alberta.

I just throw that out to suggest that the idea is not dead. The context in which it is used, however, has to be carefully framed.

**Senator Roblin:** I must be careful in phrasing my comments, too, because if I lived in British Columbia, I would be strongly in favour of the staple theory. After all, it is a fact of life. I am coloured in my view as a result of coming from a province in which staples of that kind are somewhat scarce. The province of Manitoba does not have oil to the extent that Alberta has oil. It has a little oil, a little potash, and little in the way of minerals. What it does have is large hydro-electric developments and a lot of nice farms. But in terms of the classic staples economy of British Columbia, we are not in the same league. As a result, we have to look for something else in order to find a source of our regional prosperity.

Let me turn to another point, and that is the question of the structural interdependence of which you spoke.

If it is correct that there is this growing structural interdependence in economic terms between the various parts of the country—which is something I would like to see—is there any evidence of that having an effect on the economic circumstances of the people, whether they be in Manitoba, Newfoundland, or any place else? What good has flowed to the people from this economic interdependence, and where do you see it going?

## [Traduction]

l'exportation de ces matières premières ou ressources, au gré desquelles les régions se sont développées. Là réside la question.

M. Scott de l'université de la Colombie-Britannique dirait peut-être qu'elle demeure un excellent moyen de comprendre l'expansion régionale et nationale. Je ne suis pas d'accord. Je préfère vous entendre dire qu'il arrive un moment où, même si le produit essentiel continue, tout ce qui l'accompagne, notamment l'expansion des villes et des industries, prend tellement d'ampleur par rapport au produit essentiel que l'économie en est dominée, ce qui a pour résultat qu'il faut chercher ailleurs des modèles différents.

Si on accorde tellement d'importance aux produits essentiels, c'est qu'ils soulignent le caractère particulier des régions et leur autonomie. A mon avis, nous avons, depuis longtemps, dépassé ce stade.

Il est intéressant de remarquer que depuis sept ou huit ans, le Canada est revenu dans une certaine mesure, à l'exportation de ses matières premières. Il s'agit de savoir si ce tour provient d'orientations politiques précises, autrement dit est-ce que les provinces riches en matières premières tiennent à vendre ces matières, car elles ont ainsi une certaine autonomie politique, ou si ce renversement nous est imposé de l'extérieur et que les provinces se contentent de réagir.

Des études intéressantes ont été menées sur le rôle des sociétés de la Couronne des organismes des gouvernements provinciaux qui ont essayé d'atteindre à une certaine autonomie, grâce à la vente de produits essentiels, notamment la potasse, en Saskatchewan et, bien sûr, le pétrole en Alberta.

Je vous le signale pour vous montrer que l'idée n'est pas morte. Cependant, il faut bien déterminer en quel sens elle est utilisée.

**Le sénateur Roblin:** Il me faut, à mon tour, formuler avec soin mes observations car si je résidais en Colombie-Britannique, je serais un ardent partisan de la théorie des produits essentiels. Après tout, c'est normal. Si je pense ainsi, c'est que je viens d'une province où les produits essentiels sont assez rares. La province du Manitoba n'a pas autant de pétrole que l'Alberta; elle a un peu de pétrole, un peu de potasse et peu de minéraux. Cependant, elle a beaucoup de grandes centrales hydro-électriques et beaucoup de riches entreprises agricoles. Mais elle ne soutient pas la comparaison avec l'économie de produits essentiels de la Colombie-Britannique. C'est pourquoi le Manitoba doit trouver ailleurs la source de sa prospérité régionale.

Il y a aussi la question de l'interdépendance structurale dont vous avez parlé.

S'il est vrai que l'interdépendance structurale est de plus en plus forte entre les différentes régions du pays ce dont je ne suis pas convaincu est-ce qu'on en trouve les effets sur la vie économique des Canadiens, qu'ils soient du Manitoba, de Terre-Neuve ou de toute autre province? Quels ont été les avantages pour les Canadiens de cette interdépendance économique et qu'en adviendra-t-il?



[Text]

**Professor Lithwick:** Interestingly enough, there remains a relatively low level of interdependence among the province. In fact, I would argue that the least interdependent provinces are the most problematical in terms of level of income. If I have suggested to you that we are all nicely integrated, that was counter to what I am trying to do. I am arguing that there is a high level of interdependence, but not nearly as much as what I think would contribute to efficiency, especially in those areas that are disconnected, which is why I suggest that more connections are important.

If you look at the economic linkages with the provinces as units, what you find is that they are quite modest, as evidenced by the 1974 manufacturing survey conducted by Statistics Canada.

The flows between urban areas, on the other hand, are rather higher, which suggests that the units that are really closely connected are the major production and trade centres. We may have a false image of the country because so much of what goes on in a province is exported outside of the boundaries of that province, thereby dominating the patterns of trade. One tends to emerge with the feeling that most provinces trade, not with each other, but outside the country. But if one looks at manufactured goods and services, what one finds is a high level of movement between the metropolitan areas, and the pattern is much more complicated than the inter-provincial trade statistics reveal.

**Senator Roblin:** That is an interesting view of what is going on. I would say, theoretically, that perhaps part of our emphasis on regional development should be to promote inter-provincial exports. We spend a lot of time on exports going outside of the country. What are we doing to consciously increase exports between provinces, and how we get away from the problem that, as things are organized at the present time, the structure is generally seen outside of central Canada as being well organized indeed in terms of the interests of central Canada, as opposed to the interests of other parts of the country?

I will simply leave that in the air. I will not make a judgment on it one way or the other. But there is that problem. It is inter-provincial trade in whose favour? How do you stimulate the fringes that are being left out of this operation to the point where they feel they are inside this charmed circle and not outside of it?

I think that is a tough one to answer.

**Professor Lithwick:** Yes, indeed, and I will not even attempt to answer, other than to suggest that if we had an orientation towards policy that was not based on guilt—namely, “We will compensate you; we will throw money to you,” rather than saying, “Look, as part of the Canadian economy, there are certain things you can do well, and we are going to get you started along those lines so that there can in fact be activity flowing between the different parts of the country”—I think we would, over a long period of time, not end up with such an asymmetrical relationship.

The grievance of the periphery is that Canada is, in economic terms, a centre and a periphery. However, again looking at

[Traduction]

**M. Lithwick:** A ce sujet, il est intéressant de remarquer qu'il existe relativement peu d'interdépendance entre les provinces. J'irai même jusqu'à faire valoir que les provinces les moins indépendantes, sont celles qui suscitent le plus de problèmes difficiles, du point de vue du niveau du revenu. Je me suis très mal exprimé si je vous ai laissés entendre que nous sommes tous étroitement liés. Je dis qu'il y a un assez haut niveau d'interdépendance, mais ce niveau ne suffit pas à contribuer à l'efficacité, notamment dans les régions isolées; c'est pourquoi je maintiens qu'il faudrait avoir plus de liens.

Si vous vous penchez sur les liens économiques entre les provinces, vous trouverez que ces liens sont bien fragiles, comme le montre l'enquête sur les industries manufacturières qu'a menée Statistique Canada en 1974.

Par contre, les échanges entre les régions urbaines sont plus intenses, ce qui nous permet de croire que les régions qui sont vraiment reliées sont les grands centres de production et de commerce. Nous pouvons avoir une fausse image du pays, car une bonne partie de la production d'une province est exportée à l'extérieur de cette province, ce qui modifie passablement le commerce. On a tendance à conclure que la plupart des provinces font des échanges non pas entre elles, mais avec l'extérieur du pays. Pourtant, l'examen des biens et services dans le secteur de la fabrication révèle un degré élevé de mouvement entre les régions métropolitaines, et le modèle en cause est beaucoup plus compliqué que ne le montrent les statistiques commerciales interprovinciales.

**Le sénateur Roblin:** C'est une observation intéressante de ce qui se passe. En théorie, l'accent mis sur l'expansion régionale devrait peut-être viser en partie à promouvoir les exportations interprovinciales. Nous affectons beaucoup de temps aux exportations vers d'autres pays. Mais que faisons-nous pour augmenter consciemment les exportations entre les provinces? De façon générale, notre structure est considérée comme favorisant les intérêts des provinces du centre par opposition à ceux des autres parties du Canada?

Je pose simplement la question. Je ne veux pas porter de jugement, mais c'est un problème. Le commerce interprovincial favorise-t-il? Comment favoriser les avantages de cette activité au point où on a l'impression d'être à l'intérieur et non pas à l'extérieur de ce cercle privilégié?

Je pense qu'il est très difficile d'y répondre.

**M. Lithwick:** Effectivement, et je ne m'y hasarderai pas. J'aimerais simplement signaler qu'à long terme, nous n'aurions pas des rapports asymétriques si notre orientation avait pour base non pas la culpabilité à savoir: «nous nous indemniserons, nous vous enverrons de l'argent», mais plutôt ceci: «en tant que partie de l'économie canadienne, il y a certaines choses que vous pouvez bien faire, et nous allons vous aider à démarrer en fonction de ces principes de sorte qu'il puisse effectivement y avoir des échanges entre les diverses parties du pays».

On se plaint que de ce que le Canada ait sur le plan économique un centre et une périphérie. Mais si l'on considère



[Text]

the major cities, the fact is that they are doing very well. There is a lot of mobility between the major cities. A good part of the problem is that the cities tend not to be very well connected with their hinterlands.

Halifax, contrary to public opinion, is not a poor city. A lot of people are migrating to Halifax. Halifax is doing very well, partly because it has very good trading relationships with Montreal and Toronto. It is very well connected. The problem in Nova Scotia is the rest of the province—and I would argue, of course, that that has to be viewed in the context of all of the maritimes. It may be that the Atlantic provinces have not built as efficient a system within that area such that they can capitalize on those linkages and extend them further. But it is not one way. There is a lot of interchange.

**The Chairman:** I wonder if I might interject at this point with a supplementary.

I am having difficulty grasping what policies might arise out of the act that there is greater linkage between the cities of Canada than there is, say, between the city of Toronto and the Northern Shield, or urban-rural linkages.

What policies do you think would come out of that? What would you like to see happen as a result of that rather interesting point?

**Professor Lithwick:** What I would like to see is an attempt to build within that periphery much closer interdependence with the major cities. That may involve a number of steps, such as regional centres and a variety of trade patterns. I can easily conceive of the city of Toronto providing enormous impetus to the dispersed centres in the periphery of northern Ontario. What those policies will be depend on the province you are talking about. In northern Ontario, it may be transportation. In the maritimes, the central aim has to be the rationalization of activity in those few centres that can achieve economies of scale. It is an entirely different problem in the maritimes. In the west it may be a first-rate high-speed rail system between Calgary and Edmonton which would have enormous spin-offs for a number of areas in the periphery of those cities.

**The Chairman:** We were introduced to the growth pole theory. Is that what you are suggesting now?

**Professor Lithwick:** The growth pole suggests that somehow what develops at the centre will spin off into the periphery. What I am saying is that regional policy has to specify exactly how that works. That is what your question is, and my answer is that it does not work in some abstract way. You would want to know the precise methods by which the regions can efficiently be linked to the central system. What I am saying is that the central system is good. It is vibrant; it is progressive—

**The Chairman:** One might describe it as the main line, and in this case the branch lines are not connected.

**Professor Lithwick:** That is right, and the different branches have to be connected in different ways.

**The Chairman:** Doesn't that tend to support the argument that the provincial governments are the best people to do that?

[Traduction]

les grandes villes, le fait est qu'elles réussissent très bien. Il y a beaucoup de mobilité entre les grandes villes. Une grande partie du problème, c'est que les villes ont tendance à ne pas être très bien reliées avec les régions.

Halifax n'est pas une ville pauvre, contrairement à ce qu'en dit l'opinion publique. Nombreux sont ceux qui immigreront à Halifax. La ville se porte très bien, en partie parce qu'elle a de bons rapports commerciaux avec Montréal et Toronto. Elle est bien reliée. Le problème en Nouvelle-Écosse, c'est le reste de la province. Évidemment, il faut voir la question dans le contexte de toutes les provinces maritimes. Il se peut que les provinces Atlantiques ne se soient pas dotées d'un système leur permettant de rentabiliser leurs liens et de les augmenter. Mais cela ne va pas dans un sens seulement. Il y a beaucoup d'échanges en cause.

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre pour poser une question supplémentaire.

J'ai du mal à comprendre quelle politique pourrait découler d'un accroissement des liens entre les villes du Canada, disons entre Toronto et le plateau du nord ou entre les villes et les localités rurales.

Quelles politiques en ressortirait-il? Que voudriez-vous qu'il résulte de cette intéressante question?

**M. Lithwick:** Qu'on cherche à établir dans les périphéries une plus grande indépendance avec les grandes villes. Il y aurait un certain nombre d'étapes comme les centres régionaux et divers modèles d'échange. Je puis facilement entrevoir que la ville de Toronto favorise grandement la dispersion des centres dans la périphérie du nord de l'Ontario. Que seront ces politiques? Tout dépend de la province dont on parle. Dans le nord de l'Ontario, il pourrait s'agir de transport. Dans les Maritimes, l'objectif premier doit être la rationalisation de l'activité dans les quelques centres qui peuvent parvenir à des économies d'échelle. Le problème est tout à fait différent dans les Maritimes. Dans l'Ouest ce pourrait être un système ferroviaire haute vitesse première classe entre Calgary et Edmonton, ce qui aurait des retombées énormes sur un certain nombre de régions en périphérie des villes.

**Le président:** On nous a présenté la théorie de la croissance du pôle. Est-ce ce à quoi vous faites allusion maintenant?

**M. Lithwick:** D'après cette théorie, ce qui se développe dans le centre a des retombées sur la périphérie. Ce que j'affirme, c'est que la politique régionale doit préciser de façon exacte comment fonctionne ce mécanisme. C'est votre question, et ma réponse est la suivante: il ne fonctionne pas de façon abstraite. Vous voudriez connaître les moyens précis par lesquels les régions peuvent efficacement être reliées au système central. A mon avis, le système central est bon. Il vibre, il est progressif—

**Le président:** On pourrait dire que le réseau principal n'est pas relié aux lignes auxiliaires.

**M. Lithwick:** C'est exact, et les diverses lignes doivent être reliées de diverses façons.

**Le président:** Est-ce à dire que les gouvernements provinciaux sont les plus compétents pour ce faire? Les autorités



[Text]

The provincial authorities are more capable of tying the Interlake area of Manitoba to Winnipeg than would be the federal government.

**Professor Lithwick:** That is absolutely true for that aspect of the problem. On the other hand, if one can increase by 50 per cent Canada's rate of growth by making the whole economy operate more efficiently, then the national policy comes into play.

If, for example, the efficiency of the interurban system could be increased through the elimination of all artificial barriers inter-provincially, then such a step would have a beneficial effect on the overall economy.

**The Chairman:** You are saying that as between the population centres there is already this inter-regional co-operation, this inter-regional flow, and the implication of that fact for policy is that there should be a conscious effort to tie the rural areas to those urban centres—

**Professor Lithwick:** That is part of it.

**The Chairman:** But if there is the inter-regional economic flow, does it not follow that the flow goes into the centre and flows to the other area and then flows out?

**Professor Lithwick:** The line of influence, yes; but again, I repeat, to say that there is a high level of integration is not to say that there is an optimal level of integration.

**The Chairman:** True.

**Professor Lithwick:** It may be that the best way to help northern Ontario is by getting the main centres in Canada growing faster. That is my only point. But you do not need to sacrifice one for the other. There is room for both federal and provincial roles.

**The Chairman:** That is what it seems to suggest. The provincial role would be to tie the hinterlands to the urban centres.

**Professor Lithwick:** That would be my policy at the provincial level.

**The Chairman:** And the national role is to tie the regional centres together to a greater degree than they are today so as to achieve the optimum benefit?

**Professor Lithwick:** Yes. Of course, not all hinterland areas fit neatly within a province. Dealing with the Atlantic provinces, whether it is the federal government encouraging maritime union and letting the maritime provinces as a group solve their problems or whether the federal government plays a more active role will depend on the circumstances. Looking to the west, Winnipeg is so closely tied to the other western cities in terms of the role it plays, again what may be required is some meta-provincial mechanism. Again, it probably can be done by their simply getting together on their own without Ottawa being involved, but that is a judgment call.

**Senator Roblin:** You have raised the question of inter-regional co-operation, which is a question that is very important in Canada today. It is all very well to say that each province should manage its own affairs—and basically I am a

[Traduction]

provinciales sont davantage en mesure que le gouvernement fédéral de relier à Winnipeg la région des lacs du Manitoba.

**M. Lithwick:** C'est tout à fait juste en ce qui concerne cet aspect du problème. Par ailleurs, si l'on peut accroître de 50 p. 100 le taux de croissance du Canada en augmentant l'efficacité de fonctionnement de l'économie dans son ensemble, entre en jeu la question de la politique nationale.

Par exemple, si l'efficacité du système interurbain pouvait être accrue par la suppression de toutes les barrières interprovinciales artificielles, une telle mesure aurait des effets bénéfiques sur l'ensemble de l'économie.

**Le président:** Vous avez dit qu'entre les grands centres de population, cette coopération, ce mouvement inter-régional existe déjà. Il en découle sur le plan politique qu'il faudrait déployer des efforts pour relier les régions rurales à ces grands centres urbains.

**M. Lithwick:** En partie, oui.

**Le président:** Mais si ce mouvement économique inter-régional existe, ne s'ensuit-il pas que le mouvement passe par le centre, qu'il est communiqué aux autres régions, d'où il revient.

**M. Lithwick:** Il y a une influence, oui; mais encore une fois, un degré élevé d'intégration n'est pas un degré optimal.

**Le président:** C'est juste.

**M. Lithwick:** La meilleure façon d'aider l'Ontario du Nord est peut-être de faire en sorte que les grands centres du Canada prennent une expansion plus rapide. C'est mon seul point de vue. Mais faut-il sacrifier l'un pour l'autre. Il y a place pour un rôle tant fédéral que provincial.

**Le président:** C'est, semble-t-il, sous-entendu. Le rôle provincial voudrait relier les régions aux centres urbains.

**M. Lithwick:** Telle serait ma politique au niveau provincial.

**Le président:** Et le rôle national consiste à relier les centres régionaux entre eux dans une plus large mesure, de façon à obtenir un rendement optimal.

**M. Lithwick:** Évidemment, toutes les régions ne s'intègrent pas aussi nettement à toutes les provinces. Dans les provinces de l'Atlantique, tout dépendra des circonstances: ou le gouvernement fédéral encouragera l'union des Maritimes et les laissera résoudre elles-mêmes leurs problèmes, ou il jouera un rôle plus actif. Si l'on regarde vers l'ouest, de par son rôle, Winnipeg est tellement près des autres villes de l'ouest que c'est peut-être un mécanisme méta-provincial qu'il convient d'établir. Encore une fois, ces villes peuvent probablement y arriver en se réunissant simplement, sans qu'Ottawa intervienne, du moins c'est ce que je présume.

**Le sénateur Roblin:** Vous avez soulevé la question de la coopération inter-régionale, laquelle revêt une très grande importance au Canada aujourd'hui. Il est très bien de dire que chaque province devrait mener ses propres affaires—et fonda-



**[Text]**

strong supporter of some aspects of that principle—but you cannot allow them to do so to the point where they become autarkies.

I submit that the present inter-provincial barriers are more irritants than real or very serious, but certainly they could become serious. What I am looking for is some means of co-ordinating inter-provincial and federal policies together. The great missing link, as I see it, in our economic structure, in our public finance structure, is the lack of any suitable co-ordinating machinery between the two authorities.

When I was premier of the province of Manitoba, I started the Council of the Western Provinces. I cannot remember whether there were three or four at the outset. In any event, it never got anywhere except polite meetings. Yet it should, because in the prairie region there are plenty of trade-offs that would enhance the future of all. I think we have the same thing in the Atlantic provinces, and I cite the veterinary college as just one example.

The federal government calls all of the provincial treasurers together. Senator Doody and I have both attended these meetings, and I think we would have to brand them as being a waste of time. All we ever got was the federal government's forecast as to what they thought might happen, which is something you had read in the newspapers three or four weeks beforehand. We were then invited to contemplate this, following which we went back home. There was no effort made in terms of borrowing policies or demands on the market, or whatever.

Do you have any ideas as to how we can tighten up some kind of co-operative structure? What sweeteners could we put in it to make the provinces and the federal government agree to agree more often? What can we do about this?

**Professor Lithwick:** If I could do that, I would be running for office.

It strikes me that it is Ottawa's role, not necessarily to tell the provinces what to do, but to throw sweeteners in to get them together. The Government of the United States engages in that to some extent. There are many different types of conferences involving the governors of given states. The central government in the United States uses some carrots to bring them together on certain issues. That may be adequate. That is trivial in a sense, but—

**Senator Robichaud:** No, it is trivial. I think it is very important, and I think your technique is right. The federal government has to act as the moderator in that circumstance rather than the director. That has been the problem. The federal government wants to run the show—and that is natural. If I were in there, I would be trying to do it myself, I suppose, but that is not the way to make it work. Somehow they have to learn to act as the moderator, not as the director.

**[Traduction]**

mentalement j'appuie fermement certains aspects de ce principe—mais vous ne pouvez pas leur permettre de pratiquer cette politique jusqu'à l'autarcie.

Je dirais que les barrières interprovinciales actuelles sont plus irritantes que réelles ou très graves, mais elles pourraient certainement devenir sérieuses. Ce que je cherche, c'est un moyen de concilier les politiques interprovinciales et fédérales. A mon avis, le plus grand obstacle qui ressort de notre structure économique et de notre structure financière d'État, c'est le manque de mécanisme de coordination efficaces entre les deux paliers de gouvernements.

Quand j'étais Premier ministre du Manitoba, j'ai créé le Conseil des provinces de l'Ouest. Je ne me souviens pas si nous étions trois ou quatre à l'époque. De toute façon, cela n'a abouti à rien, sauf pour des réunions polies. Pourtant, il pourrait en être autrement, car dans les Prairies, il y a de nombreux compromis qui seraient susceptibles d'améliorer l'avenir de tous. Je crois que nous avons la même chose dans les provinces atlantiques, et je cite en exemple le Collège vétérinaire.

Le gouvernement fédéral a convoqué tous les trésoriers provinciaux. Le sénateur Doody et moi-même avons assisté à ces réunions, et je crois que nous pourrions les qualifier de perte de temps. Tout ce qui en est ressorti, ce sont les prévisions du gouvernement fédéral, qui avaient été rapportées dans les journaux trois ou quatre semaines auparavant. Nous avons été invités à nous pencher là-dessus, après quoi nous sommes retournés chez-nous. Rien n'a été dit au sujet des politiques d'emprunt ou des demandes sur le marché, ou quoi que ce soit.

Savez-vous comment nous pourrions parvenir à établir un certain système de coopération? Par quels moyens pourrions-nous encourager les provinces et le gouvernement fédéral à accepter de s'entendre plus souvent? Que pouvons-nous faire à cet égard?

**M. Lithwick:** Si j'avais la réponse, je me porterais candidat aux élections.

Cela m'étonne que ce soit le rôle d'Ottawa, non pas nécessairement de dire aux provinces quoi faire, mais de leur donner des petites choses pour qu'elles se mettent d'accord. Le gouvernement des États-Unis fait la même chose dans une certaine mesure. Il y a bien des genres de conférences réunissant les gouverneurs de certains États. Le gouvernement central américain leur offre certaines petites choses pour qu'ils s'entendent sur des questions données. C'est peut-être efficace. C'est peut-être même insignifiant en un sens, mais—

**Le sénateur Robichaud:** Non, ce ne l'est pas. Je pense que c'est très important, et que votre technique est bonne. Le gouvernement fédéral se doit d'agir comme modérateur dans ces circonstances plutôt que comme directeur. C'est cela le problème. Le gouvernement fédéral veut mener les choses à sa manière—et c'est naturel. Si j'étais là, j'essaierais probablement de faire pareil. Mais ce n'est pas la façon de faire marcher les choses. Le gouvernement fédéral doit apprendre à agir en qualité de modérateur, et non de directeur.



[Text]

**Professor Lithwick:** Yes. If I may suggest at least one more line of thinking, if the federal government can, by its own actions, demonstrate that regional policy is not a zero sum game—and that is a technical term that means what I win, you lose—

**Senator Roblin:** I am acquainted with it.

**Professor Lithwick:** If, in fact, the federal government pursues policies that do not take from Peter to pay Paul but in fact are in the mutual interest—and not all policies can play that role—it would not need to be the leader.

It strikes me that a lot of policy areas that I would emphasize if I were pursuing regional policies would be of an integrative sort where there is a joint benefit, and in that circumstance the federal government would set the example in terms of where it is going. I think it is terribly important in regional policy that the national interest, the national benefit in what is being pursued be clearly evident. All too often we set the provinces against each other.

**Senator Roblin:** You are preaching for a revival of co-operative federalism, and I would be inclined to support it.

**Professor Lithwick:** Co-operative federalism has something more to do with the federal and provincial governments. I am talking about the interprovincial aspect.

**Senator Roblin:** I am talking about an attitude of mind.

**Professor Lithwick:** In that sense, yes. But again, the federal government may have to be rather modest about it. Again, it will have to act as the moderator as opposed to the director.

I am rather sad that the late John Deutsch did not get more support for his tri-level approach. As soon as it became apparent that it was going to cost a few bucks to sit down with the provinces and the municipalities, the feds backed out. They weren't terribly enthusiastic about it.

**Senator Roblin:** They are a little short of cash now.

**Professor Lithwick:** Yes, but not in those days.

**The Chairman:** Senator Doody, please.

**Senator Doody:** To go back to an earlier point, you were asking about growth centres, were you—areas of maximum growth in a particular region. Are we talking about Halifax being the centre of activity in the Atlantic region, or St. John's in Newfoundland, or Winnipeg in Manitoba, and that there should be more emphasis on the growth of these centres?

I am looking for the point.

**Professor Lithwick:** My point is simply that we know a little about the reinforcement that different entities, whether they be rural areas or urban areas, offer to each other. We know that you cannot have too many small ones or too many large ones. There is a structure in place.

[Traduction]

**M. Lithwick:** Oui, si vous me permettez de vous exposer une autre idée: si le gouvernement fédéral peut démontrer pleinement que les politiques régionales ne sont pas une démarche nulle—c'est à dire que ce qui est gagné d'un côté n'est pas perdu de l'autre—

**Le sénateur Roblin:** Je connais le principe.

**M. Lithwick:** Si le gouvernement fédéral peut effectivement appliquer des politiques qui ne reviennent pas à prendre de Pierre pour donner à Paul, mais qui servent les intérêts des deux—et ce n'est pas toutes les politiques qui peuvent le faire—le gouvernement fédéral n'aurait pas à assumer le rôle de leader.

Si je cherchais à appliquer des politiques régionales, je mettrais l'accent sur des politiques d'intégration dont les avantages seraient réciproques et, dans ces circonstances, le gouvernement fédéral pourrait donner l'exemple. J'estime qu'il est extrêmement important dans les politiques régionales de faire connaître clairement les intérêts et les avantages nationaux qu'on y recherche. Le gouvernement fédéral monte trop souvent les provinces les unes contre les autres.

**Le sénateur Roblin:** Vous parlez en faveur du rétablissement d'un fédéralisme coopératif, et je serais porté à vous appuyer.

**M. Lithwick:** Le fédéralisme coopératif a plus à voir avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Je parle ici de l'aspect interprovincial.

**Le sénateur Roblin:** Moi je parle d'une attitude d'esprit.

**M. Lithwick:** Dans ce sens là, vous avez raison. Mais encore là, le gouvernement fédéral devra peut-être faire preuve de modestie. Il lui faudra agir en qualité de modérateur plutôt que de directeur.

C'est malheureux que la démarche des trois paliers de gouvernement préconisée par feu John Deutsch n'ait pas obtenu plus d'appui. Des qu'il est devenu apparent qu'il allait en coûter quelque chose de s'asseoir avec les provinces et les municipalités, le gouvernement fédéral s'est retiré. Il manquait d'enthousiasme.

**Le sénateur Roblin:** Il manque un peu d'argent maintenant.

**M. Lithwick:** Oui, mais ce n'était pas le cas à cette époque-là.

**Le président:** Sénateur Doody, s'il vous plaît.

**Le sénateur Doody:** Pour en revenir à une question abordée plus tôt, vous parliez de centres de croissance, n'est-ce pas—des zones de croissance maximale dans une région particulière. Est-ce qu'Halifax est le centre d'activités de la région de l'Atlantique, ou St-Jean le centre de Terre-Neuve, ou Winnipeg de Manitoba, et devrions-nous accentuer davantage la croissance de ces centres?

J'essaie d'y voir clair.

**M. Lithwick:** C'est simple; nous connaissons un peu la force positive qu'exercent sur eux-mêmes divers secteurs, qu'il s'agisse de régions rurales ou urbaines. Nous savons que vous ne pouvez avoir trop de petits centres ni trop de grands centres. Il existe une structure bien en place.



## [Text]

The trouble with the growth centre idea is that it is one-dimensional. If you choose a growth centre and do things there, the theory is that it will spread, through some rather mystical process, into the rest of the region.

It is not apparent to me that Halifax is a growth centre for the Province of Nova Scotia. It may be that it is much more closely connected with centres outside of the province than it is with the rest of the province. I do not know enough about it. Simply because it is the largest centre is not to say that it is a growth centre.

My point is that there are some tough technical questions to ask about the relationships between the cities in the Atlantic region and their structures. It may be that you ought to have a lot more in the way of resources in Halifax, with a view to making it a growth centre, or it may be that it would be the worse possible growth centre.

It may be that what is required in the Case of Nova Scotia are much better connections among the existing entities, with those connections perhaps permitting the smaller units to provide the impetus for growth. It is not at all necessary that it be any particular large city. That, I think, is what is wrong with the growth centre idea. There are some strong assumptions that are made that are not spelled out.

**Senator Doody:** We have had some experience with growth centres in Newfoundland. It was a DREE policy at one point, and it was far from beneficial to the areas concerned. I know it was done with the best of intentions, but it simply did not work.

I grew up in an atmosphere which said that the only rationalization for St. John's being there was the fact that it was a parasite on the rest of the province. There was never a fish caught there; there was never a tree cut down. It never produced a dollar. It was simply a place where the civil service was established and the hospitals sprang up.

**Senator Hicks:** And the Water Street merchants.

**Senator Doody:** And the Water Street merchants, yes. Since coming to the Senate, I have dropped that part.

**Professor Lithwick:** If I may make a point, the same theory was applied to Montreal. About seven or eight years ago the notion in the province of Quebec was that all one had to do to achieve economic benefits for the province of Quebec generally was to simply crank up the economy of the city of Montreal. Of course, that is a silly notion. Montreal is not very well integrated with much of the eastern part of the province, and it had no effect at all. If there was any beneficial effect, it went to Toronto, because Montreal is much more connected with Toronto than it is with its periphery.

That is why I say that you cannot make the strong assumptions that tend to be made with that model, though I think

## [Traduction]

L'inconvénient des centres de croissance c'est qu'ils sont unidimensionnels. Si vous choisissez un centre de croissance et que vous y menez des activités, la théorie veut que le centre s'étende, par un procédé quelque peu mystique, vers le reste de la région.

Il n'est pas évident pour moi qu'Halifax soit un centre de croissance pour la province de la Nouvelle-Écosse. Il se peut qu'Halifax soit beaucoup plus étroitement liée à des centres hors de la province qu'avec le reste de son territoire. Je ne m'y connais pas assez. Ce n'est pas parce que c'est le plus grand centre que c'est un centre de croissance.

Ce que je veux dire, c'est qu'il faut se poser de sérieuses questions techniques au sujet des rapports qui existent entre les villes de la région de l'Atlantique et leurs structures. Il se peut qu'il faudrait beaucoup plus de ressources à Halifax en vue d'en faire un centre de croissance, mais il se peut aussi que ce soit le pire centre de croissance qui puisse exister.

Peut-être la Nouvelle-Écosse a-t-elle besoin, en réalité, de liens plus étroits entre les entités actuelles, qui permettraient peut-être aux petites unités de stimuler la croissance. Il n'est absolument pas nécessaire qu'une grande ville en particulier joue ce rôle. A mon avis, c'est ce qui cloche dans, cette idée d'un noyau de croissance. Des hypothèses solides sont avancées, sans être détaillées.

**Le sénateur Doody:** Nous avons acquis une certaine expérience avec les centres de croissance à Terre-Neuve. A un moment donné, telle était la politique du MEER, mais elle était loin d'être avantageuse pour les régions intéressées. Je sais qu'elle a été élaborée avec les meilleures intentions du monde, mais elle n'a tout simplement pas donné les résultats escomptés.

J'ai grandi dans un milieu où on laissait entendre que si St. John existait, c'est uniquement parce qu'elle était à la charge du reste de la province. Jamais on n'y a pêché un seul poisson, jamais on n'y a coupé un seul arbre. La ville n'a jamais été rentable, elle est simplement un endroit où la Fonction publique a installé ses pénates et où des hôpitaux ont été construits.

**Le sénateur Hicks:** Sans oublier les commerçants de la rue Water.

**Le sénateur Doody:** Oui, c'est vrai, les commerçants de la rue Water. Depuis que je siège au Sénat, je ne les fréquente plus.

**M. Lithwick:** Si je puis me permettre une observation, la même théorie a été appliquée à Montréal. Il y a environ sept ou huit ans, dans la province de Québec, on soutenait que la seule mesure capable d'assurer une croissance économique à la province de façon générale était tout simplement de stimuler l'économie de la ville de Montréal. Bien sûr, c'est là une notion illogique. La ville de Montréal n'est pas très bien intégrée à l'Est de cette province, et la mesure n'a porté aucun fruit. S'il elle a donné les résultats positifs, c'est Toronto qui en a bénéficié, parce que Montréal est beaucoup plus liée à Toronto qu'elle ne l'est à sa périphérie.

C'est pourquoi je dis que vous ne pouvez pas soutenir ces hypothèses qui ont tendance à être élaborées d'après ce



[Text]

there are some important ideas that one can fish out of it to reconstruct into a more useful framework.

**Senator Doody:** You mentioned earlier that each of these regions developed and, in so doing, developed their respective staples. This, I gather, is not the optimum. We should really be looking towards the integrated development of the country as a whole.

I think that is probably theoretically correct, but from where I sit in Canada, the integration or the development of the economy as a whole has been the development of the central Canada economy. Those of us who live on the periphery either develop our staple industry or we do not develop. From where I sit, that is not a bad idea. I do not think you can put large manufacturing industries in areas with small populations. You have transportation problems and all the rest of it.

But is it not a benefit to the nation as a whole if the regions which have these staples, whether it be fishing or mining, develop them? That surely cannot be a bad thing.

How do you integrate the economy of the province of Newfoundland with the economy of Toronto? It cannot be done. Everything is entirely different.

**Professor Lithwick:** Your point is well taken, senator. The point Senator Roblin made earlier, and your point, is that there is asymmetry. I am not against staples, and if I have communicated that, I apologize. What I said was that, historically, all provinces operated in that way, with the result that we had mechanism where there was very little integration. What I did say is that the staples have tended to diminish in their importance, and that is true in Newfoundland, as it is in the rest of the provinces.

As you accumulate wealth, as you accumulate skills and expertise, there are other things you want to do in your economy. That may take 20 or 30 years, and it would be foolish for me to argue that the development of staples is not a useful way to proceed. But you might be thinking, in terms of regional policy, where you go from here and where the markets are going to be, and to the extent that the markets are in the rest of the country, one ought to begin exploiting those opportunities.

If you are absolutely persuaded that there will never be a market for anything produced in Newfoundland anywhere else in Canada, then of course you should start looking for markets elsewhere in the world. We live in a rather large economic system outside of Canada.

I think that there are many things that can be done in Newfoundland for which the Canadian market would be very attractive.

**Senator Doody:** Of course, we are again faced with the transportation problem and the population problem. The vast

[Traduction]

modèle. Je n'en suis pas un adepte, même si je crois qu'il contient certaines idées importantes que l'on pourrait appliquer à la reconstruction d'un cadre beaucoup plus utile.

**Le sénateur Doody:** Vous avez dit tout à l'heure que ces régions prenaient toutes de l'expansion et que, ce faisant, elles développaient leurs industries de base respectives. Ce n'est pas, je crois comprendre, le plus loin qu'elles puissent aller. En réalité, nous devrions viser le développement intégré du pays dans son ensemble.

Je crois qu'en théorie, c'est tout à fait exact, mais dans la région que je représente au Canada, l'intégration ou l'expansion de l'économie dans son ensemble, c'est l'expansion économique du centre du Canada. Ceux d'entre nous qui vivent dans les régions périphériques développent soit leur industrie principale, ou encore ne font rien. Dans la région que je représente, ce n'est pas une mauvaise idée. Je ne crois pas que l'on puisse établir de grandes industries manufacturières dans les régions qui comptent une faible population. Vous devez faire face à des problèmes de transport et tout le reste.

Mais l'ensemble du pays n'en profite-t-il pas si les régions qui sont dotées de ces industries de base, que ce soit l'industrie de la pêche ou des mines, leur font prendre de l'expansion? Certainement, ça ne peut pas être une mauvaise chose.

Comment intégrez-vous l'économie de la province de Terre-Neuve à celle de Toronto? C'est impossible. Il y a incompatibilité.

**M. Lithwick:** Vous soutenez de très bon arguments, sénateur. L'élément apporté par le sénateur Roblin un peu plus tôt ainsi que le vôtre sont asymétriques. Je ne m'oppose pas à l'implantation d'industries de base, et si j'en ai donné l'impression, je m'en excuse. Ce que j'ai dit, c'est que depuis toujours, toutes les provinces fonctionnent de cette façon et qu'au bout du compte, il y a très peu d'intégration. J'ai effectivement approuvé que l'importance des industries de base avait tendance à diminuer et c'est vrai à Terre-Neuve tout comme dans les autres provinces.

Au fur et à mesure que vous accumulez des richesses et que vous réussissez des spécialistes, vous voulez que votre économie se diversifie. Vous pourrez y mettre 20 ou 30 ans, et ce serait ridicule de ma part de soutenir que l'expansion des industries de base n'est pas une façon efficace de procéder. Mais si vous abordez la question sous l'angle de la politique régionale, en partant d'un point donné pour tenter de déterminer où se situeront les marchés, dans la mesure où ils se trouvent dans le reste du pays, il faut commencer à exploiter ces possibilités.

Si vous êtes tout à fait convaincus qu'aucun marché ne sera offert ailleurs au Canada pour un produit fabriqué à Terre-Neuve, il faut alors songer à établir des marchés ailleurs dans le monde. Le système économique à l'extérieur du Canada est fort vaste.

Je crois que beaucoup de produits qui sont susceptibles d'intéresser le marché canadien peuvent être fabriqués.

**Le sénateur Doody:** Bien sûr, une fois de plus il vous faut faire face aux problèmes de transport et de population. Les



[Text]

amounts of iron ore that are produced in Labrador cannot all be absorbed into the Canadian economy.

**Professor Lithwick:** No, and it is exported.

**Senator Doody:** Pulp and paper and fishery products are all exports, and I think that is a good thing. It should be an export economy.

How do you achieve the integration you spoke of earlier? You cannot ship all of the resources or the products of the resources that are produced in the various provinces into central Canada. It is just not possible for central Canada to absorb them. There have to be exports.

**Professor Lithwick:** Certainly, and exports are not a bad thing. British Columbia, as was pointed out, is doing very well with its exports, and that may very well be a good long-term strategy, so long as the resources last. But that should not be the end of the story. It need not be the end of the story. Behind those resource exports, a lot of other activity can come into play.

What I am asking is what sorts of things, in addition to resources, ought one to think of? It may be that a machine tool industry for the forest industry or for mining should be developed. We do not have such an industry in Canada as yet, and it may be that Newfoundland would be the appropriate region in which to develop it.

In fact, it may be that all that is required is the bringing together of the market within the Province of Newfoundland, creating one or two rather larger centres as markets. I do not know what the answer is, and I cannot give you a general answer.

**Senator Doody:** I do not know either, and I think we are getting right to the crux of the matter, that being what to do behind the export of raw materials from a place like Newfoundland. With 400 or 500 small population centres scattered along the coastline, as we have in the maritime provinces, you cannot have the Toronto-type economy. You talk about machine shops and so on. Well, that is something that has already been tried.

**Professor Lithwick:** No, I cited as an example a machine tool industry.

**Senator Doody:** There has to be something beyond the export of resources in order to grapple with regional disparities, and quite frankly, I do not know what is beyond that.

That is all for me, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Thériault, please.

**Senator Thériault:** I have tried to listen carefully to the presentation you have made, Professor Lithwick. As you were going along, I got the impression that while your theory is good, it is in the abstract. At one point you said that if you had all of the answers, you would run for office. If you ran for office and were elected, I think you might find that you did not have all of the answers.

[Traduction]

grandes quantités de minerai de fer produit au Labrador ne peuvent pas toutes être absorbées sur le marché canadien.

**M. Lithwick:** Non, et ce minerai est exporté.

**Le sénateur Doody:** Les pâtes et papiers de même que les produits du poisson sont aussi exportés et je crois que c'est une bonne chose. Notre économie devrait en être une d'exportation.

Mais comment réalisez-vous l'intégration dont vous avez parlé tout à l'heure? Vous ne pouvez pas exporter toutes les ressources ou tous les produits de ressources qui sont fabriqués dans les diverses provinces dans le centre du Canada, car il ne pourrait tout simplement pas les absorber. Il faut exporter.

**M. Lithwick:** Certainement, et les exportations ne sont pas une mauvaise chose. La Colombie-Britannique, comme on l'a déjà dit, gère parfaitement bien ses exportations, ce qui pourrait être une bonne stratégie à long terme tant que les ressources dureront. Mais il ne faut pas s'arrêter là. Ce n'est pas utile. En plus de ces exportations de matières premières, on peut développer d'autres activités.

Ce que je vous demande c'est, outre les ressources, à quoi faut-il penser? On pourrait peut-être créer une industrie des machines-outils pour l'industrie forestière ou l'industrie minière. Nous ne possédons pas d'industrie de ce genre au Canada et Terre-Neuve pourrait très bien accueillir cette industrie.

En fait, il suffirait peut-être tout simplement de rassembler le marché à l'intérieur de la province de Terre-Neuve et créer un ou deux centres importants. Je ne connais pas la réponse et je ne peux pas vous donner une réponse générale.

**Le sénateur Doody:** Moi non plus, et je crois que nous arrivons au cœur du problème, à savoir, que faire d'autre à Terre-Neuve? Avec 400 ou 500 petits centres de population dissimulés le long de la côte, comme c'est le cas dans les provinces maritimes, l'économie ne peut pas être similaire à celle de Toronto. Vous parlez d'ateliers de machines et ainsi de suite. Cette opération a déjà été tentée.

**M. Lithwick:** Non, j'ai cité comme exemple une industrie des machines-outils.

**Le sénateur Doody:** On ne peut pas se limiter à l'exportation des ressources si l'on veut résoudre le problème des disparités régionales et, je dois dire honnêtement que je ne sais pas ce qu'il faut faire.

Je vous cède la parole, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Thériault, vous avez la parole.

**Le sénateur Thériault:** J'ai essayé d'écouter attentivement ce que vous avez dit, monsieur Lithwick. Pendant que vous parliez, j'ai eu l'impression que si votre théorie est saine, elle n'en est pas moins abstraite. Vous avez dit à un moment donné que si vous aviez toutes les réponses, vous vous présenteriez comme candidat. Si vous le faisiez et si vous étiez élu, je crois que vous vous rendriez compte que vous n'aviez pas toutes les réponses.



[Text]

I gather from your presentation that you would take the economy as it is now and then simply let it evolve. To those of us outside the Golden Triangle, what has taken place so far is the net result of earlier governmental policies.

If you were asked to write an economic policy for the government of Canada, I suppose one of the things you would do first would be to get rid of DREE.

**Professor Lithwick:** No, and I hope I have said nothing like that. What I said in answer to Senator Roblin's question was that DREE has to play a more constructive role in being, if you like, the catalyst for national policies in terms of regional development. That is certainly not doing away with it. I would like to increase its role, but not necessarily in terms of more of what it is doing now.

If the only alternative were to give it more money to do what it is doing now, then I would view that as a waste of money.

**The Chairman:** I might say, we asked Professor Lithwick to acquaint us with the economic theory that might help us to understand the problems of regional disparity better. We did not ask him to deal with the political pragmatics of the application of that economic theory.

While I am sure he could speak articulately on that point, we did ask him to confine himself to the economic theory itself, not its application.

**Senator Thériault:** It was Professor Lithwick himself who said at one point that if he had all of the answers, he would run for office.

**Senator Hicks:** Before we leave this point, and apropos of Professor Lithwick's remark he would not give DREE more money to do what they are doing now, a while back Professor Lithwick said that he would not be so much concerned with regional disparities as with an agency that would look at a region that needed to do something or to develop something and then determine how that region could be helped in doing

I submit that that, in large measure, is what DREE is already doing.

**Professor Lithwick:** That is part of what it is doing, yes. However, if one looks at how DREE is spending its money, a lot of things do not take into account what the impact will be in other regions or the rest of the economy. The emphasis seems to be to create jobs now, without a view to the long-term effects.

I would not get rid of DREE, but I think its mandate should be the long-term development focus. Counting the number of jobs created without asking oneself how permanent those jobs are is not, it seems to me, a development question. If in fact a story closes up after five years, I think that has a demoralizing effect on a region. That is not helping the region. That is the point I am trying to make.

[Traduction]

D'après ce que vous avez dit, je crois avoir compris que vous laisseriez l'économie telle qu'elle est et que vous la laisseriez simplement évoluer. Pour ceux d'entre nous qui ne faisons pas partie du triangle doré, le conjoncture actuelle est le résultat des politiques gouvernementales antérieures.

Si on vous demandait de rédiger une politique économique pour le gouvernement du Canada, je suppose qu'une de vos premières actions serait de vous débarrasser du MEER.

**M. Lithwick:** Pas du tout et j'espère que je n'ai rien dit de tel. Ce que j'ai dit en réponse à la question du sénateur Roblin était que le MEER doit jouer un rôle plus constructif et doit être, si vous voulez, le catalyseur des politiques nationales en ce qui concerne le développement régional. Cela ne veut certainement pas dire qu'il faille s'en débarrasser. J'aimerais accroître son rôle mais pas nécessairement lui donner plus de responsabilités qu'il n'en a maintenant.

Si la seule solution consistait à lui accorder davantage de crédits pour faire ce qu'il fait maintenant, j'estimerai que ce serait une perte d'argent.

**Le président:** Je dois dire, nous avons demandé à M. Lithwick de nous faire connaître la théorie économique qui pourrait nous aider à mieux comprendre les problèmes de disparités régionales. Nous ne lui avons pas demandé de nous parler des retombées politiques de l'application de cette théorie économique.

Tout en sachant qu'il pourrait en parler avec beaucoup de brio, nous lui avons toutefois demandé de s'en tenir à la théorie économique elle-même et non pas à son application.

**Le sénateur Thériault:** Mais c'est M. Lithwick qui lui-même a dit à un moment donné que s'il avait toutes les réponses, il se présenterait comme candidat.

**Le sénateur Hicks:** Avant de passer à un autre sujet, et à propos de la remarque qu'a faite M. Lithwick selon laquelle il ne donnerait pas plus d'argent au MEER pour faire ce qu'il fait maintenant, M. Lithwick a dit tout à l'heure qu'il n'était pas tellement préoccupé par les disparités régionales mais préférerait créer un organisme qui se pencherait sur une région qui aurait besoin de faire quelque chose ou de créer quelque chose et qui déterminerait alors comment aider cette région.

Je crois savoir que, dans une large mesure, c'est ce que fait actuellement le MEER.

**M. Lithwick:** C'est en partie ce qu'il fait, oui. Toutefois, si on regarde comment le MEER dépense son argent, beaucoup d'éléments ne tiennent pas compte des répercussions sur les autres régions ou sur le reste de l'économie. On ne se préoccupe actuellement que de créer des emplois sans se préoccuper des effets à long terme.

Je ne me débarrasserai pas du MEER mais je pense que son champ d'activité devrait être axé sur le développement à long terme. Compter le nombre d'emplois créés sans se demander si ces emplois sont permanents ou non me semble être une question de développement. Si en fait une usine ferme ses portes au bout de cinq ans, je crois que cela a un effet démoralisant sur cette région. Cela ne l'aide pas. C'est ce que j'essaie de vous dire.



[Text]

**Senator Hicks:** It is unfortunately true that any government activity gets more attention in terms of its failures than its successes, and that is certainly true in the case of DREE. The plain matter of fact is that DREE's success rate is not all that bad, and it certainly isn't all that bad in the province of Nova Scotia. I have had occasion in the past few years to represent the federal government at a number of formal openings, and frankly my eyes have been opened as to the impact that DREE's assistance has had on developments in Nova Scotia.

**The Chairman:** Senator Thériault.

**Senator Thériault:** Mention was made earlier of the establishment of Michelin plants in Nova Scotia. As I understand it, plants were located in three different areas—

**Senator Hicks:** The third site has been designated only. It has not yet been developed.

**Senator Thériault:** These plants employ 5,000 to 6,000 people. Your comment, Professor Lithwick, was that none of the indirect benefits have been realized, and of course that is true. These plants have just been started. I am convinced that with a stable company like Michelin in three different areas of Nova Scotia, all of the indirect benefits will come about, and one of the indirect benefits that comes immediately to mind is the influx of skilled people, of brain power.

What bothers me about the way in which the economy has operated to date is that in times of boom we see maritimers moving to the major centres in central and western Canada, with the best brains staying in those centres. When there is a turnaround in the economy, the maritimers tend to come back home.

Senator Robichaud, a former premier of the province of New Brunswick, can tell you what we tried to do in terms of growth centres, and so on. There was one program involving the purchase of land, and now we find, 20 years later, that the people have all gone back.

I can recall decisions having been made which the economists said were not the right decisions. The economists, for example, said that the smelter which was built in northern New Brunswick should have been built in Saint John. Yet now there are some 25,000, or 30,000 people in the Bathurst area who are able to earn a decent living from that smelter operation.

None of these things would have been possible without the interjection of federal and provincial moneys, and the impression I got from your remarks is that you feel that governmental intervention in the economy is not something that we should be basing our economic policies on.

**Professor Lithwick:** I hope I did not say that. It may be that you are confusing me with Professor Courchene. What I said was that if the government is prepared to spend \$500 million a year, it has to do some good. That is a lot of money.

The task for the economists and the politicians—and I do not draw a distinction there, because I do not think you can talk about economics without talking about politics and public

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Il est malheureusement vrai que toute activité gouvernementale attire davantage l'attention si elle échoue que si elle réussit et c'est certainement le cas du MEER. Il faut dire que le taux de réussite du MEER n'est pas si mauvais que cela, certainement pas dans la province de Nouvelle-Écosse. J'ai eu l'occasion, au cours des dernières années de représenter le gouvernement fédéral à un certain nombre d'inaugurations officielles et je dois dire honnêtement que j'étais stupéfait des répercussions de l'aide financière du MEER sur les projets de développement en Nouvelle-Écosse.

**Le président:** Sénateur Thériault.

**Le sénateur Thériault:** On a parlé tout à l'heure de l'implantation d'usines Michelin en Nouvelle-Écosse. Si j'ai bien compris, ces usines sont situées dans trois régions différentes.

**Le sénateur Hicks:** La troisième usine a été désignée seulement. Elle n'a pas encore été construite.

**Le sénateur Thériault:** Ces usines emploient 5 000 à 6 000 personnes. Vous avez dit, monsieur Lithwick, qu'aucun des avantages indirects ont été réalisés et ceci est évidemment vrai. Ces usines ne font que démarrer. Je suis convaincu avec une société stable comme Michelin établie dans trois régions différentes de Nouvelle-Écosse, que tous les avantages indirects se réaliseront et l'un de ceux-ci qui vient spontanément à l'esprit est l'apport de personnes qualifiées, de cerveaux.

Ce qui m'inquiète, à propos de l'évolution de l'économie jusqu'à présent, c'est qu'en période d'essor, des habitants des provinces Maritimes émigrent vers les grandes villes du centre et de l'Ouest du Canada et les plus compétents s'y installent à demeure. Quand il y a ralentissement de l'économie, ces mêmes habitants des Maritimes retournent d'où ils étaient partis.

Le sénateur Robichaud, qui est un ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, peut vous parler de ce que nous avons tenté de faire à propos de centres de développement, etc. Un programme prévoyait l'achat de terres, et nous constatons 20 ans plus tard que la population les a désertées.

Je me souviens de décisions que les économistes critiquaient. Ils soutenaient, par exemple, que la fonderie qui a été construite dans le nord du Nouveau-Brunswick aurait dû l'être à Saint-Jean. Et pourtant, à l'heure actuelle, cette fonderie permet à 25 000 ou 30 000 personnes de la région de Bathurst de gagner leur vie honorablement.

Aucun de ces projets n'aurait pu être réalisé sans l'injection de fonds fédéraux ou provinciaux, et je conclus d'après vos commentaires, que selon vous, nous ne devrions pas fonder notre politique économique sur l'intervention du gouvernement dans l'économie.

**M. Lithwick:** J'espère ne pas vous avoir laissé cette impression. Vous confondez peut-être mes propos avec ceux de M. Courchene. J'ai tout simplement dit que lorsque le gouvernement est disposé à investir \$500 millions par année, il doit s'attendre à des résultats positifs.

La mission des économistes et des hommes politiques, et je n'établis pas de distinction, car je ne crois pas que nous puissions parler d'économie sans nous reporter aux politiques.



[Text]

policy—is to determine the best way of expending those funds. We have to determine whether, by pursuing this narrow view of regional development, we are increasing the fragmentation of the country. To my mind, that is the bottom line.

If I had one objective for regional policy, it would have something to do with the national interest and national unity—not fragmenting, not setting province against province in competition for economic activity, but trying to build a regional policy that, to some extent at least, is co-operative. That is the distinction.

**Senator Thériault:** Going back to the example of Michelin, the Toronto newspapers said that it was taking jobs away from Toronto and building tires in Nova Scotia when they could be better built in Toronto where all of the infrastructure was in place. I do not buy that.

I want to talk for a moment about co-operative federalism. Senator Roblin mentioned the fact that there was an economic council involving three or four of the western provinces. Senator Robichaud, when he was premier of the Province of New Brunswick, started what is known as the Council of Maritime Premiers. I do not know how Senator Robichaud assesses that now, but to my mind it has not achieved very much, apart from being a nice social evening three times a year for the premiers and some of their staff.

In the light of what has taken place in the energy field in the Atlantic regions, and especially in the light of what Senator Roblin has said about the Western Economic Council, how can we have a federal state based upon co-operative federalism, and how can you expect the federal government to be merely the co-ordinator? It would be the co-ordinator of what? If the Western Economic Council cannot come up with a united front, what becomes of the role of the federal government? If the Council of Maritime Premiers cannot come up with a united front, what becomes of the role of the federal government?

**Senator Roblin:** Of course, the problem was that I ceased to take an interest in this council. I really have overstated my case. I can think of one area where this council has done a great deal of good in the west, or potentially, at any rate, and that is in connection with the interprovincial electrical grid. That is going to be an exceedingly important interprovincial activity among three of the western provinces, and that is something that flowed out of this economic council.

I have to admit that it took a long time to do it, because we were talking about it when I was there and it is only being done now.

But a man's reach must exceed his grasp, or else what's heaven for?

These things are tough and we have not been terribly successful, but I would not quit on that account.

**Senator Thériault:** I believe in having things now.

[Traduction]

consiste à trouver la meilleure façon d'investir ces sommes. Nous devons déterminer si la poursuite de cet objectif restreint qu'est le développement régional n'entraîne pas la fragmentation du pays. A mon avis, c'est là le point de départ.

J'estime que les politiques régionales doivent promouvoir l'intérêt et l'unité nationale et non pas la fragmentation ni l'opposition entre les provinces en ce qui concerne l'activité économique; nous devons tenter d'établir une politique régionale fondée, jusqu'à un certain point, sur la coopération. C'est la distinction que je voulais faire.

**Le sénateur Thériault:** Pour en revenir à l'exemple de Michelin, les journaux de Toronto soutenaient que ce projet enlevait des emplois à cette ville et qu'au lieu de fabriquer des pneus en Nouvelle-Écosse, il aurait été préférable de les fabriquer à Toronto qui dispose déjà de toute l'infrastructure nécessaire. Je ne suis pas d'accord.

J'aimerais parler brièvement du fédéralisme coopératif. Le sénateur Roblin a parlé de l'existence d'un conseil économique qui regroupait trois ou quatre provinces de l'Ouest. A l'époque où il était premier ministre du Nouveau-Brunswick, le sénateur Robichaud a créé ce que l'on appelle le conseil des premiers ministres des provinces Maritimes. J'ignore de quelle façon le sénateur Robichaud en évalue les résultats, mais à mon avis, ce Conseil n'a pas servi à grand-chose, si ce n'est à convier trois fois par année les premiers ministres et une partie de leur personnel à une agréable soirée mondaine.

Étant donné ce qui s'est passé dans les provinces maritimes dans le domaine de l'énergie et compte tenu des commentaires du sénateur Roblin à propos des conseils économiques des provinces de l'Ouest, comment pouvons-nous constituer un état fédéral basé sur la coopération et à l'intérieur duquel le gouvernement fédéral se contenterait du rôle de coordonnateur? Que coordonnerait-il au juste? Si le conseil économique des provinces de l'Ouest et celui des premiers ministres des provinces de l'Est ne peuvent parvenir à établir un front commun, qu'advient-il du rôle du gouvernement fédéral?

**Le sénateur Roblin:** Évidemment, le problème découle du fait que j'ai cessé de m'intéresser à ce Conseil. Le réseau électrique interprovincial constitue un domaine pour lequel ce Conseil a obtenu des résultats très positifs dans l'Ouest. Cette activité interprovinciale prendra une importance considérable pour trois des provinces de l'Ouest et c'est à ce Conseil économique que nous le devons.

Je dois admettre que les résultats ont été lents à venir, car nous en parlions depuis longtemps et le projet vient à peine d'être mis en œuvre.

Mais un homme doit pouvoir atteindre ce qui est hors de sa portée, car autrement, à quoi servirait le ciel?

Il s'agit de projets ambitieux, et nous n'avons pas connu tout le succès escompté, mais il ne faut pas abandonner pour autant.

**Le sénateur Thériault:** Pour ma part, j'exige des résultats plus immédiats.



[Text]

**Professor Lithwick:** You have raised what is obviously the most difficult question in Canadian politics. As I said, I do not have answers for those questions, either obvious ones or simple ones.

Let me give you an example that at least should make you willing to think more about the possibilities. At the end of the Second World War two countries which had been fighting for over 100 years and which had hated each other with vengeance, France and Germany, were in fact brought together under the European Common Market by a third party—namely, the United States and the Marshall Plan.

The United States provided financial incentives for these countries to create what turned out to be a co-operative effort. The European Coal and Steel Community and all of these other institutions were created out of that co-operative effort.

I am interested in what Senator Roblin said about the power grid. You start with one project. You do not create a Council of Western Premiers that immediately agrees that all issues are solved from day one. You start on those things where there is possibility of agreement and move step by step. But surely you would not deny that the European Economic Community is a brilliant example of regional co-operation, with enormous economic success for all partners. That is not to say that there aren't problems. The world doesn't suddenly turn rosy. However, they are a lot better off than the alternative.

**Senator Thériault:** From my experience in public life, the theory of bringing people to jobs is ideal, but the end result is that you have to bring jobs to people.

**Professor Lithwick:** A lot of people in this country are moving to jobs.

**The Chairman:** I would like to quote from something you wrote. I have taken it out of context, but I do so just to shorten it down. You say:

Alberta, meanwhile, although not as far advanced as Quebec, is pursuing and, encouraged by most other provinces, is gaining fiscal autonomy.

While it is not possible to trace a causal relationship between fiscal autonomy and political autonomy on the basis of a very small sample, the nature of bureaucratic and political power makes it foolish to ignore the likelihood of such a relationship. And when combined, these are likely to lead to a third stage in autonomy, namely general economic autarky. Such autarky provides maximum provincial control over "their" economies and leads to unenlightened intervention in the national economy. In part this process has begun with renewed attention being paid to resource industries. Provinces are inclined to promote activities such as oil exploration, hydro and mineral development, and the like because they permit quick profits and greater independence from federal economic direction—

[Traduction]

**M. Lithwick:** Vous avez soulevé ce qui est manifestement la question la plus épineuse en matière de politique canadienne. Comme je l'ai déjà dit, je n'ai pas de réponses évidentes ni simples à vous offrir.

J'aimerais vous donner un exemple qui devrait au moins vous inciter à tenir compte davantage de nos possibilités. A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, deux pays qui étaient en guerre depuis plus d'un siècle et qui ne rêvaient que de vengeance, la France et l'Allemagne, ont été regroupés à l'intérieur du Marché commun européen par une tierce partie, notamment les États-Unis grâce au plan Marshall.

Par des encouragements financiers, les États-Unis ont uni ces deux pays dans un même effort de coopération. De cet effort ont découlé la Communauté européenne pour l'acier et le charbon et une foule d'autres organisations.

Je reviens à ce qu'a dit le sénateur Roblin à propos du réseau électrique. Vous ne pouvez espérer créer un Conseil de premiers ministres des provinces de l'Ouest qui réglerait tous les problèmes dès le premier jour. Vous concentrez d'abord vos efforts sur les points qui peuvent faire l'objet d'un consensus et vous passez à l'étape suivante. Vous reconnaîtrez certainement que la Communauté économique européenne offre un parfait exemple de coopération régionale à l'avantage de tous les partenaires. Cela ne veut pas dire pour autant que tous les problèmes soient supprimés. Le monde ne se transforme pas en paradis du jour au lendemain, mais ces pays ont grandement amélioré leur sort.

**Le sénateur Thériault:** Je tire de l'expérience que j'ai acquise dans l'arène politique qu'idéalement, il faudrait inciter les travailleurs à chercher des emplois là où il s'en trouve, mais en pratique, il faut créer des emplois là où des travailleurs sont disponibles.

**M. Lithwick:** De nombreux travailleurs parcourent le Canada à la recherche d'emplois.

**Le président:** J'aimerais faire lecture d'un passage que vous avez rédigé. Je vous cite hors contexte simplement pour accélérer le processus. Vous écriviez:

Entre temps, l'Alberta, même si elle n'est pas aussi avancée que le Québec, recherche et atteint, avec l'encouragement de la plupart des autres provinces, l'autonomie fiscale.

Même s'il est impossible d'établir des relations causales entre l'autonomie fiscale et l'autonomie politique à partir d'un échantillonnage très restreint, la nature des pouvoirs administratifs et politiques est telle qu'il serait absurde d'ignorer l'existence de ces relations. Il est probable que ces relations déboucheront sur une troisième phase de l'autonomie, l'autarcie économique globale. Cette autarcie permet d'exercer un contrôle maximal sur l'économie des provinces et suscite des interventions aveugles dans l'économie nationale. Ce processus a commencé en partie lorsque s'est manifesté un nouveau d'intérêt pour les industries de ressources. Les provinces ont tendance à promouvoir des activités comme l'exploration pétrolière, l'exploitation hydraulique et minérale, et autres, parce qu'elles peuvent en retirer les profits assez rapidement et



[Text]

Would you like to enlarge on that, particularly in respect of the province of Alberta?

**Professor Lithwick:** Yes. I do not know how much I can enlarge upon it. The point is that once a society gains a substantial degree of fiscal autonomy, it sets its own rules vis-à-vis other institutions in that society and will pursue its self-interests increasingly from a point of view that does not take into account whatever damage may be done to the other entities. I think that is probably fairly straightforward. Canada has achieved a certain degree of integration, and what bothers me is that the Alberta Heritage Savings Fund could be used to sponsor all sorts of potentially inefficient industries in the name of economic autarky, in the name of rebuilding an industrial base.

But for the fiscal possibilities now open to the Province of Alberta, such industries would not be viable. I think it would be unfortunate if that fund were so used. I think it would be much more sensible to have those funds invested in those things that more closely link Alberta to the rest of the Canadian economy and make its progress a positive contributor to Canadian economic development in general, or to invest it outside of the province, if necessary. That may be unrealistic. But the third alternative, which is to use a very substantial amount of that fund for the establishment of inefficient industries, would be a terribly inappropriate way to use scarce capital, and it may in fact do great damage.

That was the basic point. Clearly, economic autarky means economic self-sufficiency. I suppose the Saudi Arabians, with their resources, could build anything they want and become an autarkic society. Whether we want that occurring within Canada is a question we have to ask ourselves. I, for one, would not like to see that within Canada, but that is a trend line we may be on.

Beyond that, I am not sure how to answer your question. You raise a number of points.

**The Chairman:** It seems to me that what you were saying was that there is a way to that reasonable resolution which you hope Alberta would take. You say if they gain fiscal autonomy, they will then gain political autonomy, and when they gain political autonomy, they will do things strictly for their ends and not for anybody else.

So, you cannot rely, as I understand it, on the idea that Alberta will see the light and do things that create inter-regional co-operation.

What you are saying is that the very fact that they achieve fiscal autonomy means that they will do the selfish things that bring down inter-regional co-operation. Is that right?

**Professor Lithwick:** They may, yes. The question, of course, is at what point does a province achieve full fiscal autonomy.

[Traduction]

accéder à une plus grande indépendance vis-à-vis du fédéral sur le plan économique.

Pourriez-vous développer le sujet, particulièrement en ce qui concerne la province de l'Alberta?

**M. Lithwick:** Oui. Je ne sais pas de quelle façon je pourrais m'y prendre. Le fait est qu'une fois que la société a réussi à obtenir une certaine autonomie financière, elle établit ses propres règles envers les autres institutions de cette société et poursuit de plus en plus ses propres intérêts sans tenir compte du tort qu'elle pourrait causer aux autres personnes morales. Je crois que c'est assez clair. Le Canada a atteint un certain degré d'intégration, et ce qui me préoccupe c'est le fonds du patrimoine de l'Alberta qui pourrait être utilisé pour parrainer toutes sortes d'industries probablement inefficaces sous prétexte d'autonomie sur le plan économique, ou sous prétexte de reconstruire une base industrielle.

Mais en ce qui concerne les possibilités financières actuellement accessibles à la province de l'Alberta, ces industries ne seraient pas rentables. A mon avis il serait malheureux d'utiliser ainsi ce fonds. Il serait beaucoup plus sensé d'investir ce fonds dans des entreprises qui serviraient à rapprocher l'Alberta de l'économie canadienne et faire de son progrès économique un facteur positif dans le développement de l'économie canadienne en général, ou d'investir à l'extérieur de la province, si nécessaire. Cela est peut-être irréaliste. Mais la troisième option, celle d'utiliser un important montant de ce fonds pour la création d'industries inefficaces, serait une façon très peu appropriée d'utiliser des capitaux rares, et cela pourrait en fait causer de grands torts.

Voilà le point fondamental. L'autarcie économique signifie l'indépendance sur le plan économique. Je suppose que l'Arabie Saoudite, avec ses ressources, pourrait construire tout ce qu'elle veut et devenir une société autarcique. La question est de savoir si nous voulons que cela se produise au Canada et il faut nous poser la question à nous-mêmes. Pour ma part, je n'aimerais pas voir cette situation au Canada, mais c'est peut-être là où nous nous dirigeons.

Au-delà de ces considérations, je ne suis pas certain comment répondre à votre question. Vous avez soulevé un certain nombre de points.

**Le président:** Il me semble que vous disiez qu'il y a un moyen de trouver une solution raisonnable à laquelle vous espérez y voir arriver l'Alberta. Vous dites que si l'Alberta acquiert l'autonomie financière, elle aura alors atteint l'autonomie politique, et à ce moment-là elle adoptera des mesures en fonction uniquement de ses propres intérêts et de ceux des autres.

Donc on ne peut se fier, si je comprends bien, sur l'idée que l'Alberta verra clair et agira en vue de créer une coopération inter-régionale.

Vous avez dit que le fait même d'obtenir son autonomie financière, elle adoptera une attitude égocentrique qui supprimera la coopération inter-régionale. Est-ce juste?

**M. Lithwick:** C'est possible, oui. La question évidemment est de savoir jusqu'à quel point une province peut atteindre une entière autonomie financière.



[Text]

**The Chairman:** Is it relative, or is it—

**Professor Lithwick:** I am talking about a progression, without stating at any point in time in terms of where you are. It is a very abstract idea.

**The Chairman:** But at what point would you say they did? Is the definition relative to what the rest of the nation is doing?

**Professor Lithwick:** Or relative to where it is now. It could be either. My only point is that the more societies have had increasing fiscal autonomy—and maybe I should not pick on Alberta because of its special circumstances—the more unconstrained they are to play by the rules of the game. The more fiscal autonomy a society has, the more it has its own tax base, simply put, the more unconstrained it is in terms of taking into account the interests of the other parties.

**The Chairman:** But you are also saying that they would tend not to play by the rules of the game.

**Professor Lithwick:** Yes, they will tend not to. However, I would not leap from there and say that right now Alberta has no interest in trying to take into account the interests of other regions of Canada. It may be that it is at the point where it can maximize its own future development through some form of regional integration in the west. There are a number of options open to Alberta. No one has gone that far.

The separatist movement in the province of Quebec, whatever its political and cultural roots, had some economic potential. The province had to have sufficient sense of its own fiscal power to underwrite separatism.

So, there are a lot of dimensions to it. The point I am making is that the fiscal element is not trivial. I think it is a very important enabling factor.

I should perhaps leave it at that.

**The Chairman:** Senator Roblin, did you have a supplementary?

**Senator Roblin:** I do not know whether I can add to the discussion or not. I agree that the fiscal element is not trivial. However, I recall that at one time in our history all of the provinces had fiscal autonomy. It was after the Second World War, when the federal government got into the act, that fiscal autonomy disappeared in the sense that federal support was required to promote the policies being run by the provinces. So, we are the authors of our own misfortune in that respect.

**The Chairman:** Surely the history of Manitoba would indicate, though, that Mr. Bracken was happy to have the federal government intervention. While what they had can be called autonomy, it was a pretty thread-bare autonomy.

**Senator Roblin:** That is quite true. I am thinking, of course, up to pre-depression times.

[Traduction]

**Le président:** C'est relatif, n'est-ce pas . . .

**M. Lithwick:** Je parle de la progression, sans mentionner de période ou d'endroit précis. C'est une idée très abstraite.

**Le président:** Mais à quel point en sont-ils, selon vous? La définition s'applique-t-elle à ce que fait le reste du pays?

**M. Lithwick:** Ou au point où il en est maintenant. Ce pourrait être l'un ou l'autre. Ma seule question est que plus une société accède à une autonomie financière—et peut-être ne devrais-je pas parler de l'Alberta en raison de ces circonstances spéciales—moins elle doit se contraindre aux règles du jeu. Plus grande est l'autonomie financière d'une société, plus grand est son contrôle sur l'assiette de l'impôt, ou plus simplement, moins elle est contrainte de tenir compte des intérêts des autres parties.

**Le président:** Mais vous dites aussi qu'elle aurait tendance à ne pas se plier aux règles du jeu.

**M. Lithwick:** Oui, c'est exact. Cependant, je ne sauterai pas sur ce fait pour dire qu'actuellement l'Alberta n'a aucun intérêt à tenir compte des intérêts des autres régions du Canada. Il est possible qu'elle en soit rendue au point où elle peut maximiser son propre développement futur au moyen d'une certaine forme d'intégration régionale dans l'Ouest. L'Alberta peut faire un choix parmi un certain nombre d'options. Personne n'est allé aussi loin.

Le mouvement séparatiste de la province de Québec, quelle que soit son origine politique et culturelle, visait un certain potentiel économique. La province n'avait qu'à prendre conscience de son propre pouvoir sur le plan financier pour souscrire au séparatisme.

Il y a donc différents éléments dans cette question. Ce que j'ai voulu faire ressortir c'est que l'élément financier n'est pas sans importance.

Devrais-je en rester là?

**Le président:** Sénateur Roblin, avez-vous une question supplémentaire.

**Le sénateur Roblin:** Je ne sais si je puis ajouter quelque chose à la discussion. Le facteur financier n'est certes pas sans importance. Cependant, je me souviens qu'à un moment de notre histoire toutes les provinces avaient une autonomie financière. C'était après la Deuxième Guerre mondiale lorsque le gouvernement fédéral a commencé à jouer son rôle, que les provinces ont perdu leur autonomie financière en ce sens qu'il fallait l'appui fédéral pour promouvoir les politiques adoptées par les provinces. Donc, nous sommes les auteurs de notre propre malheur à cet égard.

**Le président:** Si vous remontez l'histoire du Manitoba vous constaterez certes que M. Bracken a été heureux de l'intervention du gouvernement fédéral. Parce que même si le Manitoba avait ce que l'on peut appeler l'autonomie, c'était une autonomie très fragile.

**Le sénateur Roblin:** C'est très vrai. Je pense évidemment à la période d'avant la dépression.



[Text]

I am not objecting to what happened. I think it is a mighty good thing that it did happen. The whole thrust of our policy in Manitoba has been to that end.

Looking at the specific problem of provincial selfishness, I think one of the things that must be said for the province of Ontario—and it is a province that has been fiscally autonomous for some time—is that it has always been a strong supporter of the principle of equalization. The Province of Ontario has paid for a good part of that, and I do not think it gets the credit that I think it is entitled to for the “Canadian view” that it took.

There are now two provinces that have heritage funds. Saskatchewan has one that is over \$1 billion, and Alberta has one that has grown to several times that. In looking at what the Alberta government has done, my impression is that they have not invested their money in any project in Alberta which does not appear to be economic, or at least I am not aware of any. Additionally, they have been quite forthcoming in offering to make funds available to others in Canada. They have been quite forthcoming in offering loans to other provinces as debt.

In terms of the aborted energy deal, the Province of Alberta was willing to put a lot of money into the pipeline to eastern Canada. I agree that there was a good deal of self-interest in that, but why not? Had it been taken up, it would have been a nation-building contribution. The Alberta attitude toward the western power grid, as has already been mentioned, is a pan-Canadian attitude.

There is no one here from the province of Alberta to speak for it, so I have offered my few words. I only wish there was a Manitoba heritage fund.

Your point is an important one, and it may turn out to be a real point. But at present, while one may not be completely satisfied, there has nevertheless been a strong thread of Canadianism in the policies of fiscally independent provinces—and I cite the provinces of Ontario and Alberta as examples.

**Professor Lithwick:** I am not really making an absolute statement. I am trying to project somewhat into the future. I have some concern about what might happen. Your point is well taken. I agree with what you have said.

**The Chairman:** I do not agree entirely with what you have said in respect of the province of Alberta. While they are supporting certain projects for the most part, the money that is going out of the province is going into provincial debt obligations at not much of a savings off the rate that those provinces would borrow at in the open market. There is some saving.

**Senator Roblin:** That is right, but I do not think that that is a minus. I think it is a plus. They could be using that money for something that might provide them with a greater return.

**The Chairman:** I am not sure what else they could do with their fund. If they went into the stock market with that amount of money, they would certainly be—

**Senator Roblin:** They could certainly put it into treasury funds in the United States and make twice what they are making now.

[Traduction]

Je n'ai pas d'objection à ce qui est arrivé. Je suis d'avis que c'est la meilleure chose qui ait pu arriver. Toute notre politique au Manitoba était orientée à cette fin.

Si nous parlons du problème précis de l'égoïsme des provinces, je crois qu'une des choses qu'il faut admettre en ce qui concerne la province de l'Ontario—et c'est une province qui a une autonomie financière depuis un certain temps—c'est qu'elle a toujours fortement appuyé le principe de la péréquation. L'Ontario a largement fait sa part et je ne crois pas qu'on lui rend tous les honneurs qu'elle mérite pour avoir défendu les intérêts canadiens.

Deux provinces ont un Heritage Fund. Celui de la Saskatchewan vaut plus d'un milliard et celui de l'Alberta, plusieurs fois ce montant. J'ai l'impression que le gouvernement de l'Alberta n'a jamais investi dans un projet qui ne s'est pas avéré rentable, du moins à ma connaissance. En outre, il s'est pressé de mettre des prêts à la disposition d'autres provinces.

Pour ce qui est du projet énergétique qui a échoué, la province de l'Alberta était prête à investir beaucoup d'argent dans le pipe-line qui devait acheminer le pétrole vers l'Est. J'admets que c'était dans son intérêt, mais pourquoi pas? Si le projet avait fonctionné, tout le pays en aurait profité. L'attitude de l'Alberta face au système énergétique de l'Ouest, comme je l'ai déjà mentionné, est pro-canadienne.

Il n'y a ici personne de la province de l'Alberta pour la défendre: c'est pourquoi j'ai pris la parole. Tout ce que j'aimerais c'est qu'il y ait aussi un Heritage Fund au Manitoba.

La question que vous avez soulevée est importante et pourrait devenir centrale. Mais, à l'heure actuelle, bien qu'on ne puisse être entièrement satisfait, il n'en demeure pas moins que les politiques des provinces indépendantes sur le plan fiscal étaient empreintes de nationalisme et de je cite à titre d'exemples, l'Ontario et l'Alberta.

**M. Lithwick:** Mon énoncé n'était pas formel. J'essaie de penser à l'avenir. Je m'inquiète de ce qui pourrait arriver. Vous avez bien fait valoir votre point de vue, avec lequel d'ailleurs je suis d'accord.

**Le président:** Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit au sujet de la province de l'Alberta. Bien qu'elle finance presque entièrement certains projets, l'argent qui sort de l'Alberta est prêté aux provinces à un taux guère inférieur à celui qu'elles obtiendraient si elles empruntaient de gré à gré.

**Le sénateur Roblin:** C'est exact, mais je ne pense pas que ça soit un facteur négatif. C'est plutôt un facteur positif. L'Alberta pourrait obtenir un meilleur taux de rendement.

**Le président:** Je ne vois pas ce qu'elle pourrait faire d'autre avec son fonds. Si elle investissait tout cet argent sur le marché des valeurs, elle...

**Le sénateur Roblin:** Elle pourrait certainement l'investir dans les fonds du Trésor des États-Unis et faire le double de ce qu'elles font maintenant.



[Text]

**The Chairman:** I suppose that is true.

Senator Robichaud, please.

**Senator Robichaud:** I would like to get back to the point concerning the amalgamation, in a very minor way, of certain areas of the country. My colleague, Senator Thériault, does not seem to think that such amalgamations are beneficial. I happen to feel that there can be very good benefits to be derived from such amalgamations—and we need only to look to the alliances of the western provinces and that of the maritime provinces. The Maritime Council of Universities, for example, is a baby of the alliance of the maritime provinces. That, to my mind, is beneficial.

The Atlantic premiers decided at one point to establish a grid system. That was a direct result of the alliance. While nothing has come of that so far, it may yet be. The point is, they are getting together for the benefit of their community as a whole.

Dealing with the mobility of the labour force, whether voluntary or involuntary, I should like to get your comments on the *News Magazine* program aired Sunday night on the Matapédia Valley, the centre of which is Amqui. Ten years ago, Amqui had a population of 30,000 people. Today, the population has declined to approximately 20,000.

People are not leaving that area voluntarily. They want to stay. They cannot stay because they cannot earn a sufficient amount to support their families. Yet this is an area that has a forestry resource. They see pulpwood being hauled from their area to Richmond or to two mills in the province of New Brunswick. They have been promised a pulp and paper mill for years by successive governments, both provincial and federal. They have not yet got it. They do not want to leave. It was a very emotional program.

What should governments at the federal and provincial levels do in that situation? They have the resources within their own community. Should the provincial and federal governments subsidize a mill which would otherwise be uneconomical for the private sector wishing to build a mill in that area? To enable the people to stay within that community, should there be government subsidization for the establishment of a mill?

As Senator Thériault has said, even though people are sometimes forced from their communities, they eventually come back to their roots.

What would your theory suggest as a remedy in that situation? Should we allow these people to be forced away from that community, or should we subsidize, through DREE, an industry that would allow the people to remain in that area?

**Professor Lithwick:** That is a gut issue, senator. I am sorry to say that there is no simple answer. Clearly, there are some basic points. I would say that we should not subsidize an industry which cannot, in a given period, become self-sustaining. If you subsidize an industry that is forever going to be sick, you will create a sick community. I have no doubt about that.

[Traduction]

**Le président:** Je suppose que vous avez raison.

Sénateur Robichaud, s'il-vous-plaît.

**Le sénateur Robichaud:** J'aimerais en revenir à la question du fusionnement, sur une plus petite échelle, de certaines régions du pays. Mon collègue, le sénateur Thériault, ne croit pas que ce genre de fusionnement soit avantageux. Je pense au contraire qu'il présente de grands avantages et nous n'avons qu'à nous en reporter à l'association des provinces de l'Ouest et des provinces des Maritimes. *Le Maritime Council of Universities*, par exemple, est né de l'union des provinces des Maritimes. C'est à mon avis un avantage.

Les premiers ministres de l'Atlantique ont décidé à un moment donné d'établir un système énergétique. C'était là un résultat direct de l'association. Rien n'en est encore sorti, mais ça pourrait venir. Ce que je veux dire, c'est qu'ils s'unissent pour le plus grand bien de leur collectivité.

Pour ce qui est de la mobilité de la main-d'œuvre, quelle soit volontaire ou involontaire, j'aimerais connaître vos observations sur l'émission qu'à présentée *News Magazine* dimanche soir sur la vallée de la Matapédia dont le centre est Amqui. Il y a dix ans, Amqui comptait 30,000 habitants. Aujourd'hui, la population n'est plus que de 20,000 habitants.

Les gens ne partent pas de leur plein gré. Ils veulent rester. Ils ne peuvent le faire parce qu'ils ne gagnent pas suffisamment d'argent pour subvenir aux besoins de leur famille. Pourtant, il y a des ressources forestières dans la région. Toutefois, le bois de pulpe est acheminé vers Richmond ou vers deux usines de la province du Nouveau-Brunswick. Des gouvernements successifs, à l'échelle fédérale et provinciale, leur ont promis une usine de pâtes et papiers. Ils ne l'ont pas encore obtenue. Ils ne veulent pas partir. C'était une émission très touchante.

Que devraient faire les gouvernements fédéral et provincial dans ce cas? Les ressources existent au sein même de la collectivité. Devraient-ils financer la construction d'une usine qui ne serait pas rentable si le projet était entrepris par le secteur privé? Afin de permettre aux gens de demeurer, les gouvernements devraient-ils subventionner la construction d'une usine?

Comme l'a dit le sénateur Thériault, même si les gens sont parfois forcés à quitter leur milieu, ils y reviennent éventuellement.

Quel remède suggèreriez-vous à la situation? Devrions-nous laisser ces gens être chassés de leur région ou devrions-nous subventionner, par l'entremise du MEER, une industrie qui leur permettrait d'y rester?

**M. Lithwick:** C'est une situation prenante, sénateur. Je regrette de devoir dire qu'il n'y a pas de réponse facile. Il faut mentionner certains faits. Je dirais que nous ne devrions pas subventionner une industrie qui ne peut, à un moment ou à un autre, s'auto-financer. Si vous subventionnez une industrie qui sera toujours chancelante, la collectivité en souffrira. Je n'ai aucun doute à ce sujet.



*[Text]*

If it can be demonstrated that the industry is viable in terms of markets, and so forth, then of course it should be subsidized. It may simply be a case that there is a break in the market that the market cannot cope with, and in that case it should be subsidized. The market is not perfect. I am not a believer in a perfect market. We know that the market does not have perfect information. We know that the market tends to create problems when there are risks, and so forth, and in those instances there is a role for government.

So, if a case be made for the establishment of a mill, then I have no great difficulty with it. But if it is not possible, then we are left with the question of whether we should encourage people, to make the adjustment and to help finance that adjustment or to leave them in a community where there is no productive employment, a community where you are going to perpetuate poverty.

It is not so much the poverty that bothers me as the whole psychology of poverty, or what Oscar Lewis called the "culture of poverty," which is much more devastating in areas that cannot seem to get a handle on things. That bothers me more in terms of the second, third and fourth generations.

If we cannot come up with an answer, then I think that that is a last resort that we ought not to close our eyes to. I think there is a number of mining towns that have been kept alive way too long. Those people are not better off for being subsidized. Textiles towns in the Eastern Townships are another example, as well as some logging towns. I think in some cases you have to bite the bullet, and you can do so by either letting that particular population make the adjustment on their own, or you can assist in bringing about the adjustment, whether through retraining, mobility, or some other method.

None of that has anything to do with my theory, as you put it, because I really do not have a theory. What I am suggesting is that, other than providing that community with the plant, it may be that their problem, which is access to markets or access to raw materials, may be overcome by simply linking that community into the appropriate network for that industry.

That was the orientation I was giving you. So long as it is a disconnected town out there in the wilderness, it cannot benefit from what is going on in the rest of the province. The question to determine is whether there is any way in which it can begin to integrate itself into the mainstream of the economic life of the province.

That is an additional point that I make. It does not defeat anything that you have said.

**Senator Robichaud:** I do not think any benefit would derive to the province at large. It would be of benefit to the local economy. This is not a unique case. There are several others throughout the country.

**Professor Lithwick:** I expect that there are several hundred throughout the country. If I may make one other point, you made a very interesting point, Senator Robichaud, concerning return migration. You are quite right in saying there is a high rate of return migration. Interestingly enough, it is very cycli-

*[Traduction]*

S'il est possible de prouver que l'industrie est viable en termes de marché, etc. alors, elle devrait être subventionnée. Si, par exemple, il y a des débouchés sur le marché et que ceux-ci ne peuvent être comblés, alors l'industrie devrait être subventionnée. Le marché n'est pas parfait. Je ne crois pas qu'une telle réalité existe. Nous ne pouvons avoir toutes les données voulues sur les marchés. Nous savons qu'il y a des problèmes lorsqu'il y a des risques etc., et dans ces cas le gouvernement doit intervenir.

Ainsi, si on peut prouver que la construction d'une usine s'impose, je crois que le gouvernement devrait intervenir. Mais si c'est impossible, alors se pose la question de savoir si nous devons encourager les gens à s'adapter et les aider financièrement à le faire, ou les laisser vivre dans une collectivité dépourvue d'emploi productif, où la pauvreté se perpétue.

Je ne me préoccupe pas tant de la pauvreté comme telle que de la psychologie de la pauvreté ou, comme le disait Oscar Lewis, de la «culture de la pauvreté» qui cause tant de ravages dans les régions qui ne semblent jamais pouvoir s'en sortir. Je me préoccupe surtout des effets de ce phénomène sur les générations à venir.

Si nous ne parvenons pas à trouver une solution, il ne faudra pas négliger un tel recours. Il existe un certain nombre de villes minières qui ont été entretenues trop longtemps. Leurs habitants ne s'en tirent pas mieux avec les subventions. Les villes industrielles du textile dans les Cantons de l'Est sont un autre exemple, tout comme les villes vivant d'exploitation forestière. A mon avis, il faut, dans certains cas, savoir affronter la réalité, en laissant les communautés en cause s'adapter d'elles-mêmes ou en les aidant à le faire, par recyclage, mobilité de la main-d'œuvre ou d'autres moyens.

Tout cela n'a rien à voir avec ma théorie telle que vous la présentez, car en fait je n'ai pas de théorie. Selon moi, on pourrait résoudre le problème d'accès au marché de cette communauté en l'intégrant aux réseaux industriels plutôt que d'y implanter une usine.

Voilà ce que je propose. Tant que cette ville demeurera isolée, elle ne pourra bénéficier de l'activité économique du reste de la province. En fait il s'agit de déterminer comment elle pourrait commencer à s'intégrer à l'activité économique de la province.

Cet autre point que je soulève ne contredit pas vos propos.

**Le sénateur Robichaud:** Je ne crois pas que dans l'ensemble la province en bénéficierait. Seule l'économie locale en tirerait un avantage. Ce cas n'est pas unique. Il y en a plusieurs autres au Canada.

**M. Lithwick:** Il doit y avoir plusieurs centaines de cas semblables au Canada. Sénateur Robichaud, vous avez soulevé un point très intéressant au sujet du retour de migrants. Vous avez raison de dire que le taux de retour est élevé. Il est intéressant de noter que ce phénomène est très sensible aux



[Text]

cally sensitive. In other words, when the rest of the economy is doing very well, the rate of return migration is quite low. What happens is that these people cannot find work in the centres to which they are migrating, whether it is Montreal, Toronto or out west. In that instance, you get a high rate of return migration.

One way of dealing with that is to run the economy a lot better in terms of making sure that we do put people to work right across the country. That does not defeat anything you have said. We tend to think of return migration as a perpetual problem rather than one that is symptomatic of a very poorly-run economy.

The rate of out-migration is extremely high. The only reason that a lot of these communities experience a lot of back-migration is that these very people are the ones who will not find jobs once the unemployment level increases. With an unemployment rate of 8 per cent in Ontario, these people will not find jobs, and they will move back.

**Senator Robichaud:** And the only reason they are unhappy at the first point of migration is that the economy in that area is not as prosperous as they expected it to be.

**Professor Lithwick:** Absolutely.

**Senator Robichaud:** We have seen recently where huge oil companies in Alberta, which have derived benefits at the expense of the taxpayers of Canada through tax incentives, making contributions to the arts to the tune of \$700,000 a year, to be spent exclusively in Alberta—and that notwithstanding that the tax incentive comes at the expense of the taxpayers of the rest of the country. Do you think that is fair?

**The Chairman:** You are asking him that question as an economist.

**Professor Lithwick:** It is exactly the same as Ontario raising the price of B.C. wine. Ontario raised the price of B.C. wine yesterday.

What it is, senator, is an attempt to protect the domestic market. In the case of the province of Alberta, they are trying to protect the domestic arts industry.

**Senator Robichaud:** I do not see the analogy.

**Professor Lithwick:** The province of Alberta is protecting the domestic arts industry in exactly the same way as the province of Ontario is, through increasing the price of B.C. wine, protecting the Niagara wine industry.

I view as destructive any policy in favour of buying Ontario or buying Alberta instead of buying what is best, wherever it is produced or manufactured. We should view Canada as a common market. We ought not to have these artificial barriers.

That is how I categorize that policy. Whether it is paid for by the taxpayers of Canada or not, is not the issue. The taxpayers of Canada fund programs all over the place. It is impossible to trace the funds.

[Traduction]

cycles de l'économie. En d'autres mots, lorsque l'économie d'autres régions se porte bien, le taux de retour de migrants est peu élevé. Le phénomène de retour se produit lorsque les gens ne peuvent trouver du travail dans les centres où ils vont vivre, Montréal, Toronto ou dans l'Ouest. Dans ce cas, le taux de retour des migrants est très élevé.

On pourrait résoudre ce problème en gérant mieux l'économie, par exemple en faisant en sorte qu'il y ait du travail partout au Canada. Cette idée ne va pas à l'encontre de ce que vous avez dit. Nous avons tendance à considérer ce phénomène de retour comme un problème permanent plutôt que comme le symptôme d'une économie mal gérée.

Le taux de migration est très élevé. La seule raison pour laquelle bon nombre de ces collectivités connaissent un taux de retour élevé est que les personnes qui quittent ces collectivités ne peuvent trouver d'emploi ailleurs lorsque le taux de chômage est élevé. En Ontario par exemple, où le chômage atteint 8 p. 100, ces personnes ne trouvent pas d'emploi et reviennent chez elles.

**Le sénateur Robichaud:** Et la seule raison pour laquelle elles sont déçues est que l'économie n'est pas aussi prospère qu'elles le croyaient dans la première région de migration.

**M. Lithwick:** C'est exact.

**Le sénateur Robichaud:** On a vu récemment de grandes entreprises pétrolières de l'Alberta, qui réalisent des bénéfices aux frais des contribuables canadiens par le biais de dégrèvements d'impôt, contribué aux arts à raison de \$700 000 par année; or cet argent est dépensé exclusivement en Alberta, en dépit du fait que les dégrèvements d'impôts sont financés par tous les contribuables canadiens. Croyez-vous que cette situation est juste?

**Le président:** Vous lui posez cette question en tant qu'économiste.

**M. Lithwick:** Cette situation est comparable à ce qui se produit en Ontario où on augmente le prix du vin importé de la Colombie-Britannique. L'Ontario a adopté cette mesure hier.

Cette mesure, sénateur, vise à protéger le marché intérieur. En Alberta, on tente de protéger l'industrie provinciale des arts.

**Le sénateur Robichaud:** Je ne vois pas l'analogie.

**M. Lithwick:** L'Alberta protège son industrie des arts de la même façon que l'Ontario protège l'industrie vinicole du Niagara en haussant les prix du vin importé de Colombie-Britannique.

A mon avis, toute politique visant à favoriser l'achat dans une province plutôt que l'achat en fonction de la qualité, peu importe l'origine d'un produit, est nuisible. Le Canada est un marché commun. De telles barrières artificielles ne devraient pas exister.

Voilà comment je conçois cette politique. Il ne s'agit pas de savoir si elle est financée ou non par les contribuables canadiens. Les contribuables de toutes les régions du Canada financent des programmes. Il est impossible de retracer l'origine des fonds.



[Text]

**Senator Robichaud:** Why should I subsidize the arts in Alberta? I would like to subsidize the arts in New Brunswick and in Ontario. I am being forced to subsidize the arts in Alberta—a province that has a \$7 billion heritage fund.

**The Chairman:** Your point is well taken, Senator Robichaud.

Senator Murray will be the final questioner.

**Senator Murray:** I would like to return briefly to your critique of DREE and ask you to explain your contention that regional policy now contributes to fragmenting the country and to inter-provincial competition.

There is an element of competition, of course, for the industrial incentives, but I do not understand how the GDAs have that effect. DREE did not create the forest industry in New Brunswick, but DREE sits down with the Province of New Brunswick and with the industry in that province and develops a plan for that industry and contributes to reforestation programs and skill upgrading, and so forth. There is a lot of infrastructure involved in the forestry industry.

How does that have a negative effect on some other region? Does it have an impact on the Nova Scotia forest industry, on Quebec, on British Columbia?

**Professor Lithwick:** The point I was trying to make was not necessarily that DREE's policies in each instance can be demonstrated to fragment the country—that would be unfair and untrue—but that the nature of our federalism, as it has evolved, requires that DREE operate within the frame of reference of each particular province. That may or may not be a good thing, depending on the constitutional arrangements. But to the extent that you foster developments within a province without regard to the rest of the country, there is certainly the possibility of the sort of thing you mentioned—namely, competition between regions and entities. The classic case is IT&C versus DREE. I do not think anyone would deny that that occurs. But beyond that, what you forego is the possibility of greater integration. You may forego the possibility of Ottawa playing what I would view as a more constructive role, that being the role of bringing New Brunswick, say, into the mainstream of the economic life of Canada.

Perhaps what it is doing in the forestry industry is a case that runs counter to my hypothesis, but if you look at most of the industry-support programs, it is very hard to make that case. What tends to happen is that support is provided to activities that are really quite disconnected. It is almost a bail-out situation.

**Senator Murray:** You are speaking of the industrial incentive programs?

**Professor Lithwick:** Yes, the RDIA would be a case in point, but there is of course a lot of industrial activity within the GDAs as well. It is a mix, and it is suited to each industry.

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Pourquoi, comme contribuable, devrais-je subventionner les arts en Alberta? J'aimerais aussi pouvoir le faire au Nouveau-Brunswick et en Ontario. On me force à subventionner les arts en Alberta, qui dispose déjà d'un fonds du patrimoine de \$7 milliards.

**Le président:** Votre observation est notée, sénateur Robichaud.

Le sénateur Murray est le dernier intervenant.

**Le sénateur Murray:** J'aimerais revenir brièvement à la critique que vous avez formulée à l'endroit du MEER et vous demander d'expliquer l'affirmation selon laquelle la politique régionale contribue actuellement à fragmenter le pays et favoriser la concurrence entre les provinces.

Les stimulants industriels comportent, certes, un élément de concurrence, mais je ne vois pas comment les ententes-cadres de développement pourraient avoir un tel effet. Le MEER n'a pas créé l'industrie forestière au Nouveau-Brunswick, mais il collabore avec cette province et son industrie à planifier l'exploitation forestière et il contribue au programme de reboisement, au perfectionnement de la main-d'œuvre, etc. L'industrie forestière comporte une infrastructure complexe.

Comment ces activités peuvent-elles avoir un effet négatif pour une autre région? Ont-elles des répercussions sur l'industrie forestière de la Nouvelle-Écosse, du Québec ou de la Colombie-Britannique?

**M. Lithwick:** Je ne tentais pas de démontrer que les politiques du MEER contribuent toujours à fragmenter le pays (ce serait injuste et faux), mais que la nature de notre fédéralisme, qui a évolué, exige que le MEER tienne compte du contexte propre à chaque province. Cette situation peut donner des résultats, bons ou mauvais, tout dépend des accords constitutionnels. Néanmoins, tant qu'on favorise le développement d'une province sans tenir compte du reste du pays, il peut certainement en résulter une concurrence entre les régions et les collectivités. L'exemple des ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale constitue un exemple typique. Personne ne peut le nier. Mais après cela, ce que vous abandonnez, c'est la possibilité de réaliser une plus grande intégration. Ainsi, il se peut que vous abandonniez la possibilité pour Ottawa de jouer, à mon avis, un rôle plus constructif que celui du Nouveau-Brunswick, disons dans la vie économique du Canada.

Peut-être que ce qui se passe dans le secteur de la foresterie infirme mon hypothèse, mais si l'on étudie la plupart des programmes de soutien à l'industrie, c'est très peu défendable. Souvent ce qui arrive, ce sont les activités économiques, à vrai dire non complémentaires, qui reçoivent des subventions. C'est presque toujours une situation de sursis.

**Le sénateur Murray:** Vous parlez des programmes de stimulants industriels?

**M. Lithwick:** Oui, la Loi sur les subventions au développement régional en seraient un exemple, mais il y a aussi beaucoup d'activités industrielles prévues par l'entente-cadre de développement (E.C.D.). C'est un mélange, il faut qu'il convienne à chaque industrie.



## [Text]

While the GDAs can be used perfectly well as an instrument, the question is one of the orientation of DREE. What is DREE really trying to achieve?

My sense is that its main aim is to simply get things going within a given province. I am not unhappy about that. If that is the only thing DREE wants to do, then it should think in terms of the national interests of the forest industry in New Brunswick. The national interest in regional policy has to be DREE's raison d'être. By promoting everything on a province-by-province basis, that national interest is not built, and I think that is really what we ought to be trying to do. That is somewhat different from saying that everything that DREE does drives the country apart. I hope I did not say that.

**Senator Murray:** But the national interest is surely served in seeing the forest industry in the Province of New Brunswick achieve its potential, as identified in a fairly objective process by the industry itself, in conjunction with the federal and provincial governments.

**Professor Lithwick:** Yes, certainly.

**Senator Murray:** The argument you make for greater integration surely can be made in respect of political boundaries of any kind. If it can be made in relation to the provinces of Canada, it can be made about the border between Canada and the United States.

**Professor Lithwick:** Absolutely.

**Senator Murray:** Is it your contention that there are economic regions and political regions in Canada and that the two do not coincide?

**Professor Lithwick:** Yes.

**Senator Murray:** How would you identify the economic regions?

**Professor Lithwick:** The most persuasive categorization has been done by a number of scholars in the United States. One of whom you may have heard of is Harry Richardson, and his identification of the most useful regions for economic policy is something called labour market areas, which would correspond in Canada pretty much to census metropolitan areas. Those are regions that are well-defined, where you have a homogeneous labour market and a set of industries relating to that, and of course the next stage in that is the linkages between these labour markets, which constitute, if you like, not spatially designed, but very important parts of the spatial system. But the provincial boundaries do not really correspond to very much at all.

**Senator Murray:** The ideal economic world in Canada would be one in which there would be no provinces and no provincial governments.

**Professor Lithwick:** Certainly, but nobody is designing the ideal economic world. The question is whether provinces prevent the economic world from working as well as possible. The question is not to change the world but to determine what we

## [Traduction]

Bien que l'E.C.D. constitue un instrument parfaitement utilisable, la question qui se pose est de savoir qu'elle orientation va lui donner le M.E.E.R. Quels sont les objectifs que s'est fixé le ministère de l'expansion économique régionale?

Je crois que son objectif principal est tout simplement de faire en sorte que tout marche bien dans une province donnée. Je m'en réjouis. Si c'est la seule chose que le ministère souhaite faire, il faudrait dans ce cas qu'il mène son action dans l'intérêt national du secteur de la foresterie au Nouveau-Brunswick. Veiller à l'intérêt national dans la politique régionale doit être la raison d'être du M.E.E.R. En promouvant le développement économique dans chaque province, on ne fait rien pour renforcer l'intérêt national, et je crois que c'est précisément cela que l'on devrait essayer de faire. C'est un peu différent que de dire que les initiatives du M.E.E.R. ont pour effet de diviser le pays. J'espère que je n'ai pas dit cela.

**Le sénateur Murray:** Mais l'intérêt national n'est-il pas servi en faisant en sorte que l'industrie forestière dans la province du Nouveau-Brunswick atteigne son potentiel, comme l'a évalué de façon assez objective ce secteur industriel en collaborant avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

**M. Lithwick:** Oui, certainement.

**Le sénateur Murray:** Les mesures que vous préconisez en faveur d'une plus grande intégration peuvent être mises en œuvre indépendamment des questions de frontière politique. Si elles peuvent être appliquée par les provinces du Canada, on peut également s'en servir entre le Canada et les États-Unis.

**M. Lithwick:** Absolument.

**Le sénateur Murray:** Croyez-vous donc qu'il existe des régions économiques et politiques au Canada qui ne coïncident pas?

**M. Lithwick:** Oui.

**Le sénateur Murray:** Comment parvient-on à déterminer les régions économiques?

**M. Lithwick:** Les meilleures catégories ont été élaborées par plusieurs scientifiques aux États-Unis. L'un d'entre eux, dont vous avez peut-être entendu parler, M. Harry Richardson, est parvenu à déterminer les régions les plus utiles en matière de politique économique qui sont, pour lui, les zones de main-d'œuvre qui correspondent au Canada, grosso modo, aux régions métropolitaines. Ces régions sont bien circonscrites, on y trouve une main-d'œuvre homogène et les secteurs industriels qui les emploient, et bien entendu l'étape suivante dans le processus c'est de relier ces marchés entre eux, ce qui constitue, si vous voulez, une partie très importante de l'implantation géographiques du système économique. Mais les frontières provinciales ne correspondent pas beaucoup à ces régions économiques.

**Le sénateur Murray:** On aurait au Canada une situation économique idéale si les provinces n'existaient pas et s'il n'y avait pas de gouvernements provinciaux.

**M. Lithwick:** Certainement, mais personne n'a conçu jusqu'à présent de système économique idéal. La question est de savoir si les provinces empêchent le système économique de fonctionner le mieux possible. La question n'est pas de changer



[Text]

as policy-makers can do to make the world work better. Heaven knows, if any country needs to improve its performance, it is Canada.

**The Chairman:** Coming back to Senator Murray's question, you say that you can define the urban regional areas. But even in economic terms, not to say political terms, we have to define a larger entity than the economic area. Can you help us define the regions of Canada in those larger terms?

**Professor Lithwick:** There is a second level, that being resource regions. They are defined by the resource activity. There is no abstract problem in defining them.

**Senator Murray:** You spoke of census metropolitan districts.

**Professor Lithwick:** Yes. Those are the primary regions. They are not the only ones.

**Senator Murray:** You are not talking about census districts, of which there are roughly a dozen in Nova Scotia?

**Professor Lithwick:** No, I am referring to CMAs. Somewhere between 70 and 80 per cent of all economic activity takes place in the 22 or 24 census metropolitan areas that exist.

I have never been persuaded that we should spend a lot of time in redesigning the political system around those units.

**The Chairman:** We did have one witness who suggested—and I am not sure that it was facetious—that we have city states.

**Senator Doody:** Is the economic activity actually in these 22 centres?

**Professor Lithwick:** And in between.

**Senator Doody:** What about the rural areas that provide the wheat and the fish, and so forth?

**Professor Lithwick:** A very small proportion.

**Senator Doody:** They have nothing to do with it? We would be better off if we moved all of the farmers, fishermen and lumbermen into the cities?

**Professor Lithwick:** I did not say that.

**Senator Doody:** No, I did. I distinctly heard myself saying that.

**Senator Murray:** Perhaps you could help us in this respect by providing us with a bibliography or referring us to some literature to support your contention that the links are not strong enough between Halifax and Cape Breton, or between Saint John and the rest of New Brunswick. I would have thought that Saint John lives on the rest of New Brunswick, especially in terms of the transportation of the products of the forest, and so forth, and its port.

[Traduction]

le système économique, mais de préciser ce que nous, les responsables politiques, pouvons faire pour que le système marche mieux. Dieu sait, que parmi les pays qui ont besoin d'améliorer leur performance économique, le Canada en est un.

**Le président:** Pour en revenir à la question posée par le sénateur Murray, vous dites que vous pouvez définir les régions urbaines. Mais même d'un point de vue économique, pour ne pas dire politique, il faut définir une entité plus importante que la région économique. Pouvez-vous nous aider à définir les régions au Canada en ces termes?

**M. Lithwick:** Il y a un deuxième niveau que l'on appelle régions de ressources qui sont définies par les ressources qui y sont exploitées. Il n'y a aucune difficulté à les définir.

**Le sénateur Murray:** Vous voulez dire les districts métropolitains.

**M. Lithwick:** Oui. Ce sont les régions primaires. Ce ne sont pas les seules.

**Le sénateur Murray:** Vous ne parlez pas des districts au sens du recensement, dont on démontre approximativement une douzaine en Nouvelle-Écosse?

**M. Lithwick:** Non, il s'agit de régions métropolitaines recensées; 70 à 80% de toute l'activité économique provient des 22 ou 24 régions métropolitaines qui existent.

Je n'ai jamais été convaincu de la nécessité de passer beaucoup de temps à restructurer le système politique en fonction de ces unités.

**Le président:** Nous avons pourtant eu un témoin qui a suggéré que nous ayons des États-villes.

**Le sénateur Doody:** L'activité économique couvre-t-elle ces 22 centres?

**M. Lithwick:** Et elles les chevauchent.

**Le sénateur Doody:** Et les zones rurales qui produisent le blé, le poisson etc.?

**M. Lithwick:** En très petite proportion.

**Le sénateur Doody:** Ces zones n'ont rien à y voir? Il vaudrait mieux dans ce cas-là déménager les cultivateurs, pêcheurs et bûcherons dans les villes?

**M. Lithwick:** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Le sénateur Doody:** Non, mais c'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Murray:** Vous pourriez peut-être nous aider en nous donnant une bibliographie ou en nous référant à des documents étayant votre conviction que les liens ne sont pas suffisamment forts entre Halifax et le Cap Breton ou entre Saint-Jean et le reste du Nouveau-Brunswick. J'aurais pourtant cru que Saint-Jean dépendait du reste du Nouveau-Brunswick, surtout pour ce qui est du transport des produits forestiers, et à cause de son port.



## [Text]

I would like to see the material on which that contention is based; that is, the contention that there are not real links between those major urban centres and the hinterland in most of our provinces.

**Professor Lithwick:** Obviously there are links. I think the point I was making was not that there are not links, but that, in formulating regional policy, those links are the sort of thing that should be focused on.

What I have said is that neither DREE nor the Economic Council have tended to emphasize those links in terms of what policy is concerned with. If you read "Living Together", you will see very little reference to systems in space, whether it is to urban systems or urban/rural systems. The only discussion on urban systems is an attempt to look at the size of cities in terms of whether bigger cities as opposed to smaller ones would be good for a region.

That is not what I am talking about. No one in his right mind would say that the cities are not linked. The question is one of why certain cities continue to be on the periphery of economic activity—certain cities, certain areas. That is what I suggest we focus on.

**The Chairman:** But most regional development policies of the provinces as opposed to the national regional development policies are related to the business of improving the links between the rural areas and the major cities, are they not?

**Professor Lithwick:** I do not know enough to say that most are. Ontario had a great scheme for doing it, but did nothing. The document "Design for Tomorrow" had a lot of nice words in it, but nothing was done about it. Neither Quebec nor Ontario has done very much, and I suspect that most provinces have not. The philosophy seems to be to pour money into a problem area. That seems to be the way policy is formed, and I think that is not as efficient as it might be.

**The Chairman:** Assuming that the policy should be formed in a way other than that which Senator Thériault described, how would this concept of relating it to an urban growth point cause it to develop faster than the other methods that have been used?

**Professor Lithwick:** Again, one would want to identify the particular circumstances.

**The Chairman:** Imagine one, if you like.

**Professor Lithwick:** If, for example, we had a small town somewhere between Ottawa and Kingston, one way to expand its access to markets would be to provide it with a decent transportation system. Alternatively, one might create centres to open hinterlands. In other words, you take a number of small towns and try to get as much of the population from those towns into a very large centre. That larger centre, if wisely chosen, tends to be a very important economic magnet for people who would not otherwise have jobs.

**The Chairman:** Isn't this what the Economic Council of Canada said in its Newfoundland study?

**Professor Lithwick:** I did not read that study, Mr. Chairman. If that is what they proposed, I am in agreement.

## [Traduction]

Je voudrais voir les documents qui étoffe la thèse selon laquelle il n'y a pas de lien réel entre ces agglomérations et les régions moins développées de la plupart de nos provinces.

**M. Lithwick:** Il est évident qu'il y a des liens. Ce que j'essayais de dire, c'est non pas qu'il n'y pas de lien, mais qu'en élaborant la politique régionale, on devrait se concentrer sur ces liens.

Ce que je disais également, c'est que ni le MEER, ni le Conseil économique n'ont mis l'accent sur ces liens au niveau de l'élaboration des politiques. Si vous lisez «Vivre ensemble» vous y constaterez très peu de références à des réseaux dans l'espace, qu'il s'agisse de réseaux urbains ou de réseaux semi-urbains. La seule argument en matière de réseaux urbains, c'est d'examiner la dimension des villes, pour savoir s'il vaudrait mieux pour une région avoir des agglomérations.

Ce n'est pas ce dont je parle. Personne ne peut prétendre que les villes ne sont pas reliées. Il s'agit de savoir pourquoi certaines villes continuent à se tenir en marge de l'activité économique—certaines villes, certaines régions. C'est d'après moi là-dessus qu'il faudrait se concentrer.

**Le président:** Mais la plupart des politiques de développement régional des provinces, par opposition à celles du Fédéral, visent à améliorer les liens entre les régions rurales et les agglomérations, n'est-ce pas?

**M. Lithwick:** Je ne sais pas si la plupart le font. L'Ontario avait un grand projet pour le faire, mais c'était des paroles en l'air. Le document intitulé «Design for Tomorrow» contenait nombre de mots sympathiques, mais une fois de plus, dans la pratique, rien ne s'est fait. Le Québec et l'Ontario n'ont pas fait grand chose, pas plus que la plupart des provinces, j'imagine. La politique semble consister à verser des fonds dans un secteur problème et je ne pense pas que cela soit aussi efficace qu'on ne le souhaite.

**Le président:** A supposer que la politique devrait être orientée autrement que l'a décrite le sénateur Thériault comment ce concept de rattachement à un centre urbain, ferait-il accélérer le processus, par rapport aux autres méthodes utilisées?

**M. Lithwick:** Il faudrait déterminer les circonstances.

**Le président:** Imaginons une situation, si vous voulez.

**M. Lithwick:** Si, par exemple, il y avait une petite ville entre Ottawa et Kingston, la manière d'accroître son accès aux marchés consisterait à améliorer son réseau de transport. Ou alors, on pourrait créer des centres pour pénétrer les terres moins développées. En d'autres mots, on choisit un certain nombre de petites localités et on essaye d'orienter leur population vers un grand centre. Ce grand centre, s'il est judicieusement choisi, devrait servir d'«aimant» économique pour des personnes qui, autrement, seraient sans emploi.

**Le président:** N'est-ce pas là ce que le Conseil économique a dit dans son étude sur Terre-Neuve?

**M. Lithwick:** Je ne l'ai pas lue, monsieur le président. Si c'est ce qu'il propose, dans ce cas je suis d'accord avec lui.



[Text]

**The Chairman:** Senator Leblanc, please.

**Senator Leblanc:** I have just one question, Mr. Chairman, and it relates to the way in which DREE subsidizes industry.

How did you react when DREE refused to subsidize the salt mine in Iles-de-la-Madeleine and offered, instead, incentives for other types of industry?

Does that not come back to what you said about subsidizing one province in relation to the others?

**Professor Lithwick:** Again, I have to plead ignorance. I do not know why they decided to do what they did, and I do not want to second guess them. Clearly, one of the first determinations is whether what is being done will continue to be productive for the region or not. That is obviously the first question that has to be answered.

**Senator Leblanc:** That is one point, and your second point was that they should not invest money in one part of the country if it means that that region will then be in competition with another part of the country. The refusal to go along with the salt mine at Iles-de-la-Madeleine is an example of that.

**Professor Lithwick:** As I say, I do not know what was behind the decision not to do it. It may have been a question of costs or technical reasons of one sort or another. I do not want to second guess DREE in that respect.

**Senator Leblanc:** It would be interesting to go into the details of that in the light of the contention that DREE provides funds in instances where it should not.

**The Chairman:** Honourable senators, I would like, on your behalf, to thank Professor Lithwick for his contribution today.

You have obviously raised some issues, Professor Lithwick. I cannot say that they have met with the complete agreement of everyone here, nor would you have expected that. But certainly you have stimulated the discussion.

If you could provide us with some paper or literature that enlarges on your theory, that would be helpful. Certainly I think your theory will have an influence on our final report.

I want to thank you, on behalf of the committee, for helping us immeasurably with what for us is a learning process. We apologize if we cannot stay up to your level of knowledge of economics. Our questions are very much laymen's questions. We thank you for not snowing us with a lot of economic terms that we do not understand, and even for telling us what an autarky is.

The committee will now adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Leblanc, s'il vous plaît?

**Le sénateur Leblanc:** J'ai juste une question à poser, monsieur le président et elle porte sur la manière dont le MEER subventionne l'industrie.

Comment avez-vous réagi lorsque le MEER a refusé de subventionner l'exploitation des marais salants de l'île de la Madeleine et lorsqu'il a offert, à la place, des stimulants pour les autres types d'industries?

Cela ne revient-il pas à ce que vous avez dit au sujet des subventions accordées à une province, par rapport à une autre?

**M. Lithwick:** Je ne peux guère vous répondre. Je ne sais pas pourquoi le gouvernement en a décidé ainsi, par conséquent, je ne voudrais pas émettre d'hypothèses. Il s'agit de savoir si les mesures prises continueront à être productives pour la région ou non. C'est le premier point auquel il faut répondre.

**Le sénateur Leblanc:** Ca c'est une chose, et ensuite vous avez dit que le gouvernement ne devrait pas investir dans une région donnée si cela devait la placer dans une position de concurrence avec une autre. Le refus de subventionner l'exploitation des marais salants de l'île de la Madeleine en est un exemple.

**M. Lithwick:** Comme je l'ai déjà dit, je ne connais pas les motifs de sa décision. C'est peut-être une question de frais ou une question technique et je préfère ne pas émettre d'hypothèse à ce sujet.

**Le sénateur Leblanc:** Il serait intéressant d'approfondir la question, étant donné que l'on dit que le MEER fournit des fonds là où il ne le devrait pas.

**Le président:** Honorables sénateurs, je voudrais en votre nom remercier le professeur Lithwick d'avoir bien voulu prendre part à nos travaux aujourd'hui.

Professeur vous avez soulevé plusieurs points et même si tout le monde n'a pas été d'accord pas plus que vous ne l'auriez espéré vous avez au moins stimulé la discussion!

Si vous pouviez nous fournir des documents pour étayer votre thèse, nous vous en serions reconnaissants. Je suis sûr que votre théorie influera sur notre rapport final.

Je voudrais vous remercier au nom du Comité de nous avoir tant aidé dans cette matière qui, pour nous, est un processus d'apprentissage et nous sommes désolés de ne pas avoir été à la hauteur, nos questions sont plutôt celles de profanes! Nous vous remercions de nous avoir fait grâce du jargon économique que nous ne comprenons pas, voir de nous avoir expliqué ce que veut dire «autarcie».

Nous allons lever la séance.

La séance est levée.

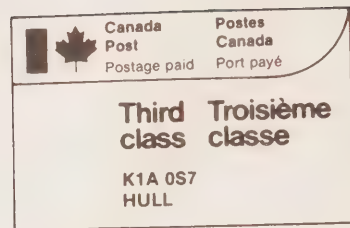












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Professor N. H. Lithwick, Economics Department, Carleton  
University, Ottawa, Ontario.

M. N. H. Lithwick, professeur, Département d'économie,  
Université Carleton, Ottawa (Ontario).





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, February 12, 1981

Le jeudi 12 février 1981

Issue No. 22

Fascicule n° 22

### Complete proceedings on:

The Examination of Bill C-24,  
"An Act to amend laws relating to fiscal  
transfers to the provinces"

### Seule et unique séance sur:

L'étude du Bill C-24, «Loi visant  
à modifier certaines lois relatives  
à des transferts fiscaux aux provinces»

## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

### Eighteenth Proceedings on:

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

### Dix-huitième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-1981)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*  
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett  
*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, February 11, 1981:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator McElman, that the Bill C-24, intituled: "An Act to amend laws relating to fiscal transfers to the provinces", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator McElman, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 février 1981:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman, que le Bill C-24, intitulé: «Loi visant à modifier certaines lois relatives à des transferts fiscaux aux provinces», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 12, 1981  
(24)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to consider Bill C-24, "An Act to amend laws relating to fiscal transfers to the provinces"; and to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Barrow, Flynn, Godfrey, Lewis, Manning, Murray, Roblin, Sparrow, Thériault. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Molson.

*In Attendance:* Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride of the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard from the Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch of the Department of Finance:

Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister;

Mr. J. H. Lynn, General Director;

Mr. Claude Lemelin, Director; Federal-Provincial Relations Division;

Mr. D. H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division;

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 FÉVRIER 1981  
(24)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-24, «Loi visant à modifier certaines lois relatives à des transferts fiscaux aux provinces»; et à poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*) Barrow, Flynn, Godfrey, Lewis, Manning, Murray, Roblin, Sparrow, Thériault. (10)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold et Molson.

*Aussi présents:* MM. Peter Dobell et Peter Sagar et M<sup>me</sup> Wendy McBride du Centre parlementaire.

Les témoins suivants de la Direction des relations fédérales provinciales et de la politique sociale du ministère des Finances sont entendus:

M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint;

M. J. H. Lynn, directeur général;

M. Claude Lemelin, directeur, Division des relations fédérales-provinciales;

M. D. H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

February 12, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-24, "An Act to amend laws relating to fiscal transfers to the provinces", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, February 11, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le 12 février 1981

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel on a renvoyé le bill C-24, intitulé: «Loi visant à modifier certaines lois relatives à des transferts fiscaux aux provinces», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 11 février 1981, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

D. D. Everett

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 12, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-24, to amend laws relating to fiscal transfers to the provinces, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill and to receive a presentation on the operation of the equalization system in connection with the examination of Government policy and regional disparities.

**Senator Douglas D. Everett (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, there will be other senators joining us as we continue, but I think we should proceed. We are here to consider two matters, one of which is Bill C-24, to amend laws relating to fiscal transfers to the provinces. When the officials of the Department of Finance were here on October 23, when we were dealing with fiscal transfers, they undertook to provide us with an audio-visual presentation of the equalization system, and we said that we would like to have that at a convenient time. I do not think Bill C-24 will be highly controversial. Therefore, it seemed to me to be sensible to have the audio-visual presentation, which would help us understand Bill C-24, because I think the content of Bill C-24 will be included in this presentation.

We have with us today Mr. Gérard Veilleux, Mr. Lynn and Mr. Clark from the Department of Finance, and I would suggest that we ask Mr. Veilleux for an opening statement on Bill C-24. Then we can proceed as quickly as possible to the examination of the equalization system, and come back to Bill C-24 at the end of the meeting for further discussion, disapproval, approval or amendment. Is that an agreeable mode of proceeding? Since I hear no objection, I assume that it is. Mr. Veilleux.

**Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. Let me say at the outset on my own behalf and on behalf of my colleagues how pleased we are to appear before your committee once again. We were here last October to speak on a broader subject of federal-provincial fiscal relationships. It was at that point that we offered to members of your committee to make a presentation on one of the important component features of federal-provincial relations, namely equalization.

I would like to add that I am particularly pleased to see Senator Roblin here today. Just in case some of you do not know, I first learned about federal-provincial relations as a summer student working in Manitoba in 1965.

**The Chairman:** Does that colour your judgment at all?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 février 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales, auquel a été renvoyé le bill C-24, Loi visant à modifier certaines lois relatives à des transferts fiscaux aux provinces, se réunit ce jour à 9 h 30, pour étudier le bill et recevoir un mémoire sur le fonctionnement du système de péréquation en ce qui concerne l'examen de la politique du gouvernement et des disparités régionales.

**Le sénateur Douglas D. Everett (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, il y aura d'autres sénateurs qui se joindront à nous au cours de la séance, mais je pense que nous devrions commencer. Nous sommes ici pour étudier deux affaires dont l'une est le bill C-24 visant à modifier certaines lois relatives à des transferts fiscaux aux provinces. Lorsque les fonctionnaires du ministère des Finances se sont trouvés ici le 23 octobre, nous nous occupions des transferts fiscaux et ils se sont engagés à nous fournir un exposé audio-visuel du système de péréquation. Nous avons dit que nous aimerions l'avoir en temps opportun. Je ne pense pas que le bill C-24 suscite beaucoup de controverses. En conséquence, il me semble raisonnable que nous examinions ce mémoire audio-visuel qui nous aidera à comprendre le bill C-24, car je pense que le contenu du bill C-24 sera inclus dans ce mémoire.

Nous avons aujourd'hui avec nous M. Gérard Veilleux, M. Lynn et M. Clark, du ministère des Finances et je propose que nous demandions à M. Veilleux de faire une déclaration préliminaire sur le bill C-24. Nous pourrions ensuite passer aussi rapidement que possible à l'examen du système de péréquation, et revenir au bill C-24, à la fin de la réunion, pour les discussions complémentaires, la désapprobation l'approbation ou l'amendement. Cette façon de procéder vous convient-elle? Je suppose que si, étant donné que je n'entends pas d'objections. Monsieur Veilleux vous avez la parole.

**M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances:** Je vous remercie monsieur le président. Pour commencer, permettez-moi de vous dire en mon nom et en celui de mes collègues, combien nous sommes heureux de comparaître de nouveau devant votre Comité. Nous étions déjà ici, en octobre dernier, pour aborder l'assez vaste sujet des relations fiscales fédérales-provinciales. Nous avons alors proposé aux membres de votre Comité de discuter l'un des éléments les plus importants de ces relations: la péréquation.

J'aimerais ajouter que je suis particulièrement heureux de voir ici le sénateur Roblin. Permettez-moi de vous signaler qu'il a été pour la première fois confronté avec la question de relations fédérales-provinciales en 1965, lors d'un stage d'été au Manitoba, quand j'étais encore étudiant.

**Le président:** Votre jugement en a-t-il été orienté dans un sens ou l'autre?



[Text]

**Mr. Veilleux:** It certainly has enhanced my judgment. I had the honour of being probably one of the first students from Laval to participate in an exchange program under the then Roblin government in Manitoba. Therefore, I am pleased to see you, Senator Roblin.

Let me say just a few words about this morning's presentation, and then try to relate that to the matter before your committee, namely Bill C-24.

Our audio-visual presentation attempts to explain how the current equalization system works. There is a notion abroad, a notion that, in fact, was raised by a member of your committee when we were here in October—if my recollection is correct it was Senator Buckwold—that it was a complex system and the point was made about how little understood it was. I tried to indicate to him that if you, Mr. Chairman, and your committee gave us a little time we could dispel that notion. In fact, we tend to believe that it is a rather simple system, and our objective this morning is to explain it, illustrating one component and then going on to explain the whole system. Obviously, we will leave out some of the fringe details which are not essential to your understanding of this system.

I would urge your committee and you, Mr. Chairman, not to hesitate in putting questions to us.

**The Chairman:** As we go along?

**Mr. Veilleux:** Yes. Do not hesitate to interrupt us. Mr. Douglas Clark, the Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division, will make the presentation. Please feel free to intervene and ask questions.

The presentation, itself, will cover Bill C-24. Members will recall that Bill C-24 has had a long and, in many ways, difficult history. It goes back to August of 1978 when an expenditure restraint exercise was announced by the Prime Minister. It was then part of a broad sweep of measures designed to reduce government expenditures, transfer payments to provinces being part of that exercise. It included three items in what was then Bill C-26. Two measures were designed to reduce equalization, one to eliminate the so-called "bonus bids" and one to prevent the provinces whose per capita income was above the national average from receiving equalization. Finally, it attempted to reduce payments to provinces under the Public Utilities Income Tax Transfer Act.

The bill, because of certain events, was not proceeded with and was reintroduced in the form of Bill C-24 which received third reading by the House of Commons during the last week. At that time, the element pertaining to the Public Utilities Income Tax Transfer Act was dropped and we are now left with two items in the bill.

I need say no more than that, Mr. Chairman. If you wish us to proceed with our presentation, we will. If you wish to ask questions on both the presentation and Bill C-24 we will do our best to answer them to your satisfaction.

**The Chairman:** I have one question about Bill C-24. As I understand from our notes, while the two amendments were

[Traduction]

**M. Veilleux:** Je pense, certes, que j'ai gagné en compréhension du phénomène. J'avais eu en effet l'honneur d'être l'un des premiers étudiants de l'université Laval à participer à un programme d'échange, dont le gouvernement de M. Roblin, au Manitoba, était l'initiateur. Je suis donc très heureux M. Roblin de vous voir ici parmi nous.

Permettez-moi d'ajouter quelques mots sur notre présentation de ce matin, et de la rattacher à ce qui occupe plus particulièrement les travaux de votre Comité, à savoir le Bill C-24.

Notre présentation audio-visuelle est une tentative d'explication du dispositif actuel de péréquation. L'idée que c'est un casse-tête est répondue et c'est un membre de votre Comité, ici en octobre dernier—si mes souvenirs sont exacts il s'agissait du sénateur Buckwold—qui a posé la question de sa complexité. J'ai alors signalé, qu'avec votre permission, monsieur le président, et celle de votre Comité, et en nous laissant un peu de temps pour nous préparer, nous pourrions éclaircir ces questions. En fait, nous avons plutôt tendance à penser que le système est simple, et nous nous proposons ce matin de le démontrer, en partant d'un des éléments et en passant à l'ensemble du dispositif. De toute évidence, nous laisserons de côté certains détails qui ne nous semblent pas essentiels à la compréhension de l'ensemble.

J'aimerais demander à votre Comité et à vous-même monsieur le président, de ne pas hésiter à nous poser des questions.

**Le président:** Dans le courant de votre exposé?

**M. Veilleux:** Oui. N'hésitez pas à m'interrompre. M. Douglas Clark, directeur adjoint, de la Direction des relations fédérales-provinciales, prendra la parole. Je répète, n'hésitez donc pas à intervenir et à poser des questions.

L'exposé lui-même se réfère au bill C-24. Les membres du Comité se rappelleront que ce bill a derrière lui une histoire longue et difficile. Il remonte à août 1978, lorsque les mesures d'austérité furent annoncées par le premier ministre. Il était alors question de réduire les dépenses publiques, et les paiements de transfert aux provinces étaient également en cause. Le bill C-26 comportant alors trois têtes de chapitre. Deux séries de mesures étaient destinées à réduire la péréquation: l'une en éliminant la surenchère ou «bonus» et l'autre en empêchant que les provinces dont le revenu par habitant dépasse la moyenne nationale ne puisse avoir accès aux versements de péréquation. Finalement, il s'agissait d'essayer de réduire ces transferts aux provinces, prévus par la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilités publiques.

Le bill, en raison de certains événements, n'a pas abouti, et est devenu le bill C-24, qui a fait l'objet d'une troisième lecture à la Chambre des communes la semaine dernière. A l'époque, la question de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises publiques a été laissée à côté, ce qui fait que nous avons à l'heure actuelle deux séries de mesure dans le bill.

Je m'arrêterai ici pour le moment monsieur le président; nous poursuivrons si vous voulez. Mais vous pouvez également poser des questions sur notre exposé et sur le bill C-24; nous ferons de notre mieux pour y répondre.

**Le président:** J'ai une question sur le bill C-24. Si je comprends bien ce que j'ai ici sous les yeux, les deux amende-



## [Text]

proposed in 1978—and I am not talking the Public Utilities Income Tax Transfer Act amendment, but more specifically about the petroleum amendment and the proposed upper limit amendment—they have been part of your formula since 1978. Could you explain to the committee how they can be part of your formula and yet not be enacted into law?

**Mr. Veilleux:** I would ask my colleague, the Director General, to answer that question.

**Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance:** The act determines how the final payment of equalization will be made. As you will see from the presentation, a fairly long time period is involved before the final estimate of equalization is made for any fiscal year. The first estimate has to be made prior to that year, when the main estimates for that year are being put together. At that time we have only very preliminary information and no actual information for that particular year but only information for previous years and estimates of provincial revenues for the forthcoming fiscal year. An early estimate is made for the main estimates.

During the actual fiscal year, later information starts to become available and we make continual re-estimates during the particular fiscal year and, indeed, for two years after the fiscal year in question. As final data starts to become available we, again, at six-month intervals, make re-estimates. When all the data for that particular fiscal year is available, final estimates can be made.

Under the act, the minister has discretion to determine the timing of payments and when estimates will be made, because there is a need for flexibility in terms of encountering problems in the availability of data and so on. This has always been an inherent part of the act. The act describes how the final payment should be made, but the minister has to exercise discretion as to when and how interim payments will be calculated, and this is laid out in the regulations.

The regulations were amended, in light of the provisions of Bill C-24, to extend the final payment for 1977-78 by a further 11 months and to exclude the revenues in respect of the oil and gas land sales.

**Senator Godfrey:** No final payment has yet been made?

**Mr. Lynn:** For 1977-78 we will make the final payments by the end of February.

**Senator Godfrey:** By which time Bill C-24 will authorize them.

**Mr. Lynn:** We will then have all of the information we need to make the final payments.

**The Chairman:** Does this bill give you the legal authority to make those final payments, or could you make the final payments under the amended regulations?

**Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and**

## [Traduction]

ments ont été proposés en 1978—je ne parle pas de l'amendement concernant la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilités publiques, mais plus particulièrement des amendements concernant le pétrole, et fixant un plafond—dont votre formule a repris les termes depuis 1978. Pourriez-vous expliquer au Comité en quoi ces amendements peuvent entrer dans votre formule sans être dans la loi?

**M. Veilleux:** Je demanderai ici à mon collègue, monsieur le directeur général, de répondre à la question.

**M. James H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances:** La loi fixe les conditions du versement final de péréquation. Comme vous le verrez au cours de notre exposé, le délai est assez long avant que la dernière estimation en soit donnée pour une année financière donnée. La première estimation doit être faite avant le début de l'exercice, au moment où le budget de l'exercice est préparé. A ce moment, nous ne disposons que d'une information incomplète, puisque seuls les chiffres des années précédentes sont connus et que, pour les revenus provinciaux de l'exercice à venir, nous en sommes réduits à des estimations. Nous présentons donc une première version pour le budget.

Au cours de l'exercice lui-même, nous recevons des chiffres petit à petit, et nous révisons nos estimations, ces calculs se prolongeant d'ailleurs pendant deux années après l'exercice en question. Au fur et à mesure que des chiffres plus sûrs sont disponibles, nous réajustons nos prévisions tous les six mois. Lorsque les chiffres définitifs concernant cet exercice en particulier sont disponibles, nous pouvons enfin établir nos barèmes.

La loi prévoit que le ministre a tout pouvoir pour fixer les délais dans lesquels les versements seront faits et les valeurs chiffrées arrêtées, étant donné que nous avons besoin d'une certaine souplesse et marge de manœuvre pour nos recherches. Cette disposition a toujours fait partie de la loi. Celle-ci fixe également les conditions du versement final, mais le ministre a encore tout pouvoir pour en préciser la date, et pour décider des premiers versements ceux-ci étant prévus par les règlements d'application.

Ces règlements ont été amendés, en considération du bill C-24, afin de reporter l'échéance du versement final de 1977-1978 de 11 mois supplémentaires et d'écarter des calculs, les recettes concernant les transactions sur les terrains pétroliers. Le règlement a été modifié en conséquence.

**Le sénateur Godfrey:** Aucun paiement final n'a été fait?

**M. Lynn:** non ferons les paiements finaux pour l'année 1977-1978 à la fin du mois de février.

**Le sénateur Godfrey:** A ce moment-là, le bill C-24 lui permettra.

**M. Lynn:** Nous aurons alors tous les renseignements nécessaires pour faire les paiements finaux.

**Le président:** Ce projet de loi vous autorise-t-il à faire ces paiements finaux ou pourriez-vous les faire en vertu du règlement modifié?

**M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, division des relations fédérales-provinciales, direction des relations fédérales**



[Text]

**Social Policy Branch, Department of Finance:** No, we cannot call it "final payment" under the changed regulations. Once the act is amended we can make the final payments.

**Senator Godfrey:** So the regulations have not completely overruled an act of Parliament, but they have to the extent of about 90 per cent.

**Mr. Lynn:** We are consistent with the act. It is just a matter of the timing of the payments.

**Senator Godfrey:** But your calculations have been based on a new formula?

**Mr. Lynn:** The interim calculations.

**Senator Buckwold:** The interim payments have been based on Bill C-24 and if by any chance Bill C-24 did not pass, then payments would be made to the provinces on the basis of the act.

**Mr. Veilleux:** That is correct.

**The Chairman:** What has happened with the Public Utilities Income Tax Transfer Act which, presumably, was incorporated into your regulations? Since that is not going to be enacted, what are you going to do?

**Mr. Lynn:** Again, the minister has the power to make regulations regarding the determination of interim payments and timing. The regulations were amended there. They will now be amended in accordance with—

**The Chairman:** You are going back to the old one?

**Mr. Veilleux:** That is correct.

**The Chairman:** Are there any further questions on Bill C-24 at this time?

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, that illustrates in a clear way why this kind of flexibility is needed and is useful. If that flexibility has not existed and we had had to make payments, or if the minister had had to make payments on a basis other than incorporating the provisions of Bill C-24, after the bill had been passed or modified by Parliament as the case was on Wednesday last week when PUITTA was withdrawn, we would then have had to recover money from the provinces, and that has always been a difficult and cumbersome process. You will recall that the bill was modified somewhat last week when the PUITTA provision was dropped. It is easier now to adjust the PUITTA payments. The portion that has not been paid will be assessed on the basis of the amended regulations and we will make the payments now.

**Senator Roblin:** I do not know whether this is the proper time to bring this up, but I should like to bring to the attention of the committee the fact that I have received honorary mention in this document. I am wondering what the source was. Pages 70 and 71 obviously were extracted from some other source. I am wondering who the author is.

**Mr. Peter Sagar, Adviser to the Committee:** Those extracts are from the proceedings of a First Minister's Conference.

**The Chairman:** Do you wish to know who the author of the paper is?

[Traduction]

**provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances:** Non, nous ne pouvons l'appeler «paiement final» en vertu du règlement modifié. Lorsque la loi sera modifiée, nous pourrons faire les paiements finaux.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi, le règlement n'a pas une prépondérance complète sur une loi du Parlement, seulement dans 90% des cas.

**M. Lynn:** Nous nous conformons à la loi. Il s'agit ici d'une question d'échéance des paiements.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous avez fondé vos calculs sur la nouvelle formule?

**M. Lynn:** Les calculs provisoires.

**Le sénateur Buckwold:** Les paiements provisoires sont fondés sur le bill C-24, mais si le bill C-24 n'était pas adopté, les paiements seraient faits aux provinces en vertu de la loi.

**M. Veilleux:** En effet.

**Le président:** Et la Loi sur les transferts de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique (LTIREUP) que vous avez, j'imagine, intégrée dans votre règlement? Comme cela ne sera pas décrété, qu'allez-vous faire?

**M. Lynn:** Encore une fois, le ministre est autorisé à édicter les règlements concernant l'établissement des paiements et de la planification interne. Le règlement a été modifié à cette époque. Il sera maintenant conformément à...

**Le président:** Vous revenez à l'ancien?

**M. Veilleux:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions sur le bill C-24?

**M. Veilleux:** Monsieur le président, cela montre clairement l'utilité et l'importance de la souplesse. Sans cette souplesse, nous aurions dû faire les paiements ou si le ministre avait dû les faire pour une raison autre que l'incorporation des dispositions du bill C-24, une fois que le projet de loi avait été adopté ou modifié par le Parlement comme ce fut le cas la semaine dernière lorsque la LTIREUP a été retirée, nous aurions alors dû recouvrer cet argent des provinces, ce qui a toujours entraîné des formalités complexes. Vous vous souviendrez que le projet de loi a été quelque peu modifié la semaine dernière lorsque la disposition sur la LTIREUP a été abandonnée. A l'heure actuelle, il sera plus facile d'effectuer les paiements faits en vertu de la LTIREUP. Les paiements qu'il reste à faire seront calculés d'après le règlement modifié et nous ne ferons les paiements maintenant.

**Le sénateur Roblin:** Je ne sais pas si c'est le bon moment de soulever ce point mais j'aimerais signaler au Comité que j'ai été honoré dans ce document. Je me demande quelle en est la source. Le texte des pages 70 et 71 provient certainement d'une autre source. Je me demande qui en est l'auteur.

**M. Peter Sagar, Conseiller du Comité:** Ce sont des extraits des délibérations d'une Conférence des premiers ministres.

**Le président:** Voulez-vous savoir qui a écrit le document?



## [Text]

**Senator Roblin:** No, Mr. Chairman.

Who has the best memory here of what went on in those bygone days? I ask that because I notice that what I said at the 1960 conference and what I said at the 1966 conference is quoted in this document. It appears that the first quotation is contradicted by the second quotation. A casual observer might think that.

My recollection is that there is a big step omitted in this description of what happened. In the first place, we were arguing as to whether natural resource revenues should be added to the three standard fields, which was the original basis of equalization. I was arguing that it should. That is the source of the first quotation, as I recall it.

On the second occasion, the natural resource factor was in. We were then talking about changing the formula to include all provincial revenues, but the critical point was that it was coming down to the national average, instead of being at a higher average. So, the second quotation really does not contradict the first one at all, because that is talking about an entirely different system from the first one.

So, in self defence, I thought I should bring to the committee's notice the fact that no doubt the quotations are correct, but that they refer to two different concepts. Therefore, it is misleading to put them into juxtaposition like this. To the casual reader, the inference would be that this man does not know his own mind.

**The Chairman:** There were two papers prepared on this subject. One was prepared by the Department of Finance and the second one was prepared by our staff. The one to which you are referring was prepared by our staff. The author of that document is sitting to my left, so I will leave him to make any comments he wishes.

**Senator Roblin:** It is not a crucial matter, but it would soothe me somewhat if it were made clear that these two quotations were not put into juxtaposition without bearing in mind the fact that they are talking about two entirely different systems, in my opinion. The witness might be able to tell me whether I am right or not.

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, I have not read the document to which Senator Roblin is referring, but on the question of the evolution of the changes to the equalization system, and in particular the changes to the natural resource component of that system from 1960 to 1966, our presentation will show that Senator Roblin is correct, that that treatment changed quite a bit. In fact, it changed drastically.

**Senator Roblin:** I am flattered that someone has bothered to quote me, but I should like to get the context straight.

**The Chairman:** In this context, perhaps we should call upon Mr. Sagar.

**Senator Godfrey:** Before doing so, Mr. Chairman, I should like to make a comment. I think Senator Roblin would have been more flattered had the person who prepared this document picked up the telephone to clear up what would appear to be two contradictory statements. Before the paper was pre-

## [Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Non, monsieur le président.

Qui se rappelle bien ce qui s'est passé à cette époque? Je vous demande cela, car je remarque que le document cite mes interventions aux conférences de 1960 et de 1966. On dirait que la deuxième citation contredit la première. C'est ce que pourrait penser quelqu'un qui lit le texte rapidement.

Si j'ai bonne mémoire, je crois qu'un oubli grave a été fait dans le texte. A la première conférence, nous nous demandions si les revenus tirés des ressources naturelles devraient être ajoutés aux trois autres domaines qui étaient à la base de la péréquation. Je faisais valoir qu'il faudrait inclure ces revenus. Voilà pour la première citation.

A la deuxième conférence, les ressources naturelles étaient incluses. Nous discutons alors de la possibilité de changer la formule, afin d'inclure tous les revenus des provinces, et la discussion portait surtout sur le fait que la moyenne nationale était inférieure à une autre moyenne. Par conséquent, la deuxième citation ne contredit pas du tout la première, car elles se rapportent à un système entièrement différent du premier.

Ainsi, pour que tout soit clair, j'ai pensé devoir signaler aux membres du Comité que les citations sont justes, mais qu'elles se rapportent à deux concepts différents. Par conséquent, leur juxtaposition peut porter à confusion. Une personne qui lirait le texte rapidement pourrait penser que je suis bien indécis.

**Le président:** Deux documents ont été rédigés à ce sujet. Le premier est l'œuvre du ministère des Finances, et le deuxième est de notre personnel. Le document dont vous parlez a été rédigé par notre personnel. L'auteur est assis à ma gauche et je lui laisserai faire les observations qu'il désire.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est pas une question de toute première importance, mais j'aimerais qu'il soit clair que ces deux citations n'ont pas été mises ensembles, sans tenir compte du fait qu'elles portent sur deux systèmes entièrement différents. Le témoin peut me corriger à ce sujet.

**M. Veilleux:** Monsieur le président, je n'ai pas lu le document dont le sénateur Roblin parle, mais au sujet de l'évolution des changements du système de péréquation, notamment le changement apporté dans le domaine des ressources naturelles entre 1960 et 1966, notre document montre bien que le sénateur Roblin a raison, que le système a passablement changé, en fait, il a changé du tout au tout.

**Le sénateur Roblin:** Je suis flatté d'avoir été cité, mais j'aimerais que le contexte soit clair.

**Le président:** A ce sujet, nous devrions peut-être donner la parole à M. Sagar.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais d'abord faire une remarque, monsieur le président. Je crois que le sénateur Roblin aurait été plus flatté, si le rédacteur lui avait téléphoné pour discuter de ce qui semblent être des interventions contradictoires. A l'étape de la rédaction du rapport, je crois qu'il aurait



[Text]

pared, I think you should have been given an opportunity to comment on that. I think the researcher should have followed that course of action. Certainly, the contradiction jumped out at me.

**Mr. Sagar:** I take Senator Godfrey's advice and quite agree with it. I must apologize to Senator Roblin, because it was not intended to show a contradiction or, indeed, a change of mind. It was put in there to show that the system had changed a great deal, and that it was now perceived by the provinces as being a much improved system. That was the intent, and I apologize to Senator Roblin.

**Senator Roblin:** There are no apologies necessary.

**The Chairman:** I would caution against asking Mr. Sagar to phone everybody he quotes in the paper.

**Senator Godfrey:** But this is a member of the committee whom he quoted.

**The Chairman:** I am afraid I disagree with you. I think his judgment was more on the basis that he thought he was expressing himself in a certain way. As it turned out, his expression was interpreted in a wrong way.

**Mr. Sagar:** I might say that if I were to call Senator Manning every time I quoted him, we would be better off establishing joint offices.

**The Chairman:** If there are no further questions, could we proceed to the presentation on the understanding that members of the committee may intervene with questions at any particular time.

**Mr. Clark:** Fiscal equalization is a program that is based on the premise that all Canadians, wherever they live, should have access to roughly comparable levels of public services. Because Canada is a federation, each province has to finance its own services separately. Since the provinces vary in their capacity to raise revenues from taxation, their capacity to provide public services tends to vary from one province to another. That is why we have a fiscal equalization program funded by the federal government. The provinces known as the "have provinces" are British Columbia, Alberta and Ontario, and the seven remaining provinces are known as the "have not provinces".

Equalization accounts for approximately 6 per cent of the total federal budget and is one of the largest single programs that the federal government has.

The purpose of equalization is to make it possible for all provinces to provide their residents with a reasonable level of public services at a reasonable level of taxation. That is very important. I would like to repeat that one statement. The purpose of equalization is to make it possible for all provinces to provide their citizens with a reasonable level of public services at reasonably comparable levels of taxation.

There have been a number of misunderstandings about the purpose of equalization. Some have seen it as a program which is intended to equalize the incomes of individuals; others have seen it as a program that is intended to provide for economic

[Traduction]

fallu avoir la possibilité d'en discuter. A mon avis, c'est ce qu'aurait dû faire le chercheur. Cette contradiction m'a sauté aux yeux quand j'ai lu le rapport.

**M. Sagar:** Je prends bonne note du conseil du sénateur Godfrey. Je dois m'excuser auprès du sénateur Roblin car je n'avais vraiment pas l'intention de mettre en valeur une contradiction ou un changement d'idée. J'ai inclus ces deux situations pour montrer que le système a grandement changé et que les provinces le perçoivent maintenant comme étant grandement amélioré. C'était là mon intention et je m'excuse auprès du sénateur Roblin.

**Le sénateur Roblin:** Vous n'avez pas à vous excuser.

**Le président:** Je ne recommanderais pas à M. Sagar de téléphoner à toutes les personnes qu'il cite dans son document.

**Le sénateur Godfrey:** Mais il a cité un membre du Comité.

**Le président:** Non pas. Je crois plutôt qu'il estimait qu'il exprimait son opinion, d'une certaine façon. Mais cette opinion a, éventuellement, été mal interprétée.

**M. Sagar:** Je dois dire que, si je devais téléphoner au sénateur Manning chaque fois que je le cite, il serait mieux que mon bureau soit juxtaposé au sien.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autre question, pouvons-nous poursuivre? Évidemment, les membres du Comité peuvent poser des questions en tout temps.

**M. Clark:** La péréquation fiscale s'appuie sur l'hypothèse que tous les Canadiens, où qu'ils vivent, devraient avoir accès à des niveaux à peu près comparables de services publics. Parce que le Canada est une fédération, chaque province doit financer ses propres services séparément. Comme toutes les provinces n'ont pas la même capacité de tirer des revenus de l'impôt, leur capacité de fournir des services publics tend à varier. C'est pourquoi nous avons instauré un programme de péréquation fiscale financé par le gouvernement fédéral. Cette carte illustre les provinces en deux couleurs; les provinces connues sous le nom de «provinces nanties» sont la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario et les sept autres provinces, sont dites «provinces dépourvues».

La péréquation représente approximativement 6 p. 100 du budget fédéral total et est l'un des plus gros programmes du gouvernement fédéral.

La péréquation vise à permettre à toutes les provinces de fournir à leurs résidents un niveau raisonnable de services publics, moyennant un niveau raisonnable d'imposition. C'est très important. J'aimerais répéter cette assertion. La péréquation vise à permettre à toutes les provinces de fournir à leurs citoyens un niveau raisonnable de services publics à des niveaux comparables d'imposition.

Le but de la péréquation a donné lieu à un certain nombre de malentendus. Certains ont cru qu'on entendait ainsi à égaliser les revenus des particuliers; d'autres croyaient qu'on voulait ainsi favoriser l'expansion économique des parties les moins



*[Text]*

development to less-favoured parts of the country; and still others have seen it as a means of redistributing wealth amongst different regions of the country.

Those are all valid objectives of society, but they are dealt with by means of other programs, and not through the equalization program. That is not to say there are no relationships between equalization and these other programs, but those are not purposes of equalization.

Equalization is concerned, therefore, with differences between provinces, both in respect of revenues and expenditures. In the case of revenues, there are a couple of examples here. Chart 1 presents standardized revenues from the income tax and the per capita yield of one point of tax in each province. You will see there is a range going from approximately \$4 in two provinces to over \$8 in three others. So there is a spread of approximately two to one.

(For Chart No. 1 see appendix)

Chart No. 2 indicates that in the case of sales tax, there is a spread of approximately two to one, from over \$30 in Alberta to about \$15 in Newfoundland and Prince Edward Island. You will note the number for Alberta, which has no sales tax, but these are standardized yields, and it is, therefore, an estimate of what Alberta would derive from one point of sales tax per capita if it were to levy one.

(For Chart No. 2 see appendix)

**The Chairman:** When you standardize, there are certain items that are not subject to sales tax. Do you make a decision on a national basis what those items would be?

**Mr. Clark:** We have, in effect, what is called a representative sales tax. If a particular item is exempted in the majority of the provinces, then we endeavour to exclude it.

**Mr. Veilleux:** It is put on a uniform basis both as to the base and rate of the tax.

**The Chairman:** So then it is a proxy for some sort of merchandising product of each province.

**Mr. Clark:** What the base consists of, which we will come to, is essentially retail sales, excluding certain components of retail sales that are not taxed in most provinces, to which we add the value of building materials used in construction and certain services that are taxed.

**Mr. Veilleux:** What that shows, and we will come back again to this concept of standardized tax, is that if each one of the 10 provinces levied a sales tax on the uniform group of products at the national average tax rate, that is what the yield would be in each province. That is a very fundamental concept to equalization.

**Mr. Clark:** We have seen an illustration here of the differences in respect of revenues. Similarly, there are differences on the expenditure side of provincial accounts and although we do not have statistics for these differences in terms of individual services, they are well known. Few would disagree that welfare

*[Traduction]*

favorisées du pays; et d'autres encore, y voyaient un moyen de redistribuer les richesses entre les différentes régions du pays.

Ce sont tous là des objectifs valables dans une société, mais ils sont atteints au moyen d'autres programmes et non par le programme de péréquation. Certes, il existe des relations entre la péréquation et ces autres programmes, mais ceux-ci ne font pas l'objet de la péréquation.

La péréquation s'intéresse par conséquent aux différences entre les provinces, revenus et dépenses. Dans le cas des revenus, on donne ici deux ou trois exemples. Le tableau 1 fait état des revenus normalisés tirés de l'impôt sur le revenu et le rendement par habitant d'un point fiscal dans chaque province. Vous verrez qu'il y a une gamme allant d'approximativement \$4 dans deux provinces à plus de \$8 dans les trois autres. Il y a donc un écart d'approximativement deux à un.

(Le tableau 1 se trouve à l'appendice)

Le tableau 2 indique que, dans le cas de la taxe de vente, il y a un écart d'approximativement deux à un, c'est-à-dire de \$30 en Alberta à environ \$15 à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard. Vous noterez le chiffre pour l'Alberta qui n'a pas de taxe de vente, mais il s'agit de rendements normalisés et, par conséquent, d'une estimation de ce que l'Alberta tirerait d'une taxe de vente de 1 p. 100 par habitant, si elle en imposait une.

(Le tableau 2 se trouve à l'appendice)

**Le président:** Lorsque vous normalisez, il y a certains articles qui ne sont pas soumis à une taxe de vente. Décidez-vous à l'échelle nationale de ces articles?

**M. Clark:** Nous avons en effet ce que nous appelons une taxe de vente représentative. Si un article particulier est exempté dans la majorité des provinces, nous tâchons alors de l'exclure.

**M. Veilleux:** Nous tendons à l'uniformité, tant au niveau de la base qu'à celui du taux de la taxe.

**Le président:** Il y a donc une procuration pour certains types de produits de commercialisation de chaque province.

**M. Clark:** La base consiste, et nous y arrivons, essentiellement en ventes au détail, à l'exclusion de certains éléments des ventes au détail qui ne sont pas taxées dans la plupart des provinces, et auxquels nous ajoutons la valeur des matériaux de construction utilisés dans la construction et certains services qui sont taxés.

**M. Veilleux:** Ceci démontre bien, et nous reviendrons une fois de plus au concept de la taxe normalisée, que si chacune des dix provinces percevait une taxe de vente sur un groupe uniforme de produits au taux de taxation moyen national, c'est ce qui constituerait le rendement dans chaque province. C'est un concept très fondamental de la péréquation.

**M. Clark:** Nous avons vu ici un exemple des différences quant aux revenus. Parallèlement, il existe des différences quant aux dépenses des comptes provinciaux et, même si nous n'avons pas de données statistiques sur ces différences, quant aux services particuliers, elle sont bien connues. Rares sont



[Text]

costs per capita vary from province to province, and, similarly, urban costs, rural costs, highway costs and industrial development costs. All of these tend to vary per capita from one province to another.

Because of the difficulty of measuring them, we have never attempted this in Canada, and we have not attempted to build these differences into the formula and, therefore, the formula implicitly assumes that the total cost of providing any given level of services in the 10 provinces, is equal per capita. We believe that if it were possible to make measurements in respect of relative costs and needs for public services, on an overall basis, they would be fairly similar, and the equal per capita assumption is reasonably valid, although one cannot prove this. Obviously, there are many differences for individual services, but we believe overall, they would tend to cancel out.

**Senator Murray:** Would you repeat that last statement? The assumption is the total cost for providing a service or all those services?

**Mr. Clark:** It is really all of them together. Equalization is not concerned with the financing of any one service provided by provinces, but really with all services, or, to be a little more precise, a reasonable level of public services. It would not be concerned with financing some extraordinary level of services.

**Senator Murray:** It is equal per capita, more or less.

**Mr. Clark:** What I have been addressing here is a matter of differences between provinces and their need for assistance from the federal government. Some provinces clearly have a need for assistance because their capacity per capita to raise revenues is significantly less than the capacity of other provinces. As well, there could be differences on the expenditure side, in that it would cost much more to provide a given level of services in some provinces than in others.

We know that that is the case for some individual services, but we do not have any evidence that it is the case for all services combined.

So the equalization formula is calculated with reference to differences between provinces in their capacity to raise revenues, and we assume that their costs and needs for services are equal per capita.

**The Chairman:** Mr. Clark, in your answer to Senator Murray you at one point used the expression "reasonable level of services" and then at another point you used the expression "reasonably comparable level of services." It seems to me that there is quite a difference between those two terms. Which one do you use?

**Mr. Clark:** I think the word "reasonable" would be better. Here we are talking about the purpose of equalization, which is to make it possible for all provinces to finance a reasonable level of public services; that is, in relation to each other. Therefore, it is comparable, if you like, and, we are talking of doing so at a reasonable level of taxation. I suppose one could

[Traduction]

ceux qui nieraient que les coûts du bien-être par tête varient d'une province à l'autre, et, pareillement, les coûts urbains, les coûts ruraux, les coûts d'autoroute et les coûts de développement industriel. Tous ces coûts ont tendance à varier, par tête, d'une province à l'autre.

Étant donné qu'ils sont difficiles à mesurer, nous n'avons jamais cherché à le faire au Canada et nous n'avons pas tenté d'ériger ces différences en formule. Par conséquent, la formule suppose implicitement que le coût total, pour fournir un niveau donné de services, dans les dix provinces, est égal par tête. Nous croyons que, s'il était possible de mesurer les coûts et les besoins relatifs de services publics, dans l'ensemble, ils seraient assez similaires, et que l'hypothèse d'un égalité par tête est raisonnablement valable, mais nous ne pouvons le prouver. De toute évidence, il existe de nombreuses différences pour les services particuliers, mais nous croyons que dans l'ensemble elles tendent à l'annuler.

**Le sénateur Murray:** Répétez ce que vous venez de dire? Il s'agit du coût total pour fournir un service ou tous ces services?

**M. Clark:** Il s'agit en fait de tous ces services. La péréquation ne s'intéresse pas au financement d'un service fourni par les provinces, mais en fait à tous les services ou, pour être un peu plus précis, à un niveau raisonnable de services publics. On ne chercherait pas à financer un niveau extraordinaire de services.

**Le sénateur Murray:** Ce coût est égal par tête, plus ou moins.

**M. Clark:** Je vous ai entretenus ici des différences qui existent entre les provinces et leur besoin d'aide du gouvernement fédéral. Certaines provinces ont un net besoin d'aide parce que leur capacité par tête de mobiliser des revenus est sensiblement inférieure à celle d'autres provinces. En outre, il y aurait des différences du côté des dépenses, en ce sens qu'il serait beaucoup plus coûteux de fournir un niveau donné de services dans certaines provinces que dans d'autres.

Nous savons que tel est le cas pour certains services particuliers, mais rien ne nous prouve que tel est le cas pour l'ensemble des services.

La formule de péréquation est donc calculée en fonction des différences qui existent entre les provinces dans leur capacité de mobiliser des revenus et nous présumons que leurs coûts et besoins de services sont égaux par habitant.

**Le président:** Monsieur Clark, dans votre réponse au sénateur Murray vous avez, à un moment donné, utilisé l'expression «niveau raisonnable de services» et ensuite, à un autre moment, vous avez parlé de «niveau raisonnablement comparable de services». Il me semble qu'il existe une très grande différence entre ces deux expressions. Laquelle utilisez-vous?

**M. Clark:** Je crois que le terme «raisonnable» serait plus approprié. Nous parlons ici du but de la péréquation qui est de permettre à toutes les provinces de financer un niveau raisonnable de services publics et ce, en relation les unes avec les autres. Par conséquent, c'est comparable, si vous voulez, et si on le faisait à un niveau raisonnable de taxation, je présume



[Text]

say "reasonably comparable" with reference to both revenues and expenditures.

**The Chairman:** So the word "comparable" really relates to the average. It is not trying to raise it to a level comparable to that of a province like Alberta.

**Mr. Veilleux:** That is right.

**Mr. Clark:** Coming to the basic characteristics of equalization, payments are financed by federal taxes collected from federal taxpayers in all parts of the country. This is not something financed by the have provinces, which is another common misconception. The payments are made unconditionally so that the provinces may use them in any way they see fit, and are determined by a formula which has over 200 inputs for each province. The formula is followed precisely. It is set out in the act and regulations, and is related to differences between provinces in revenues or in the capacity to raise revenues. The formula is open-ended. It does not have a ceiling or upper limit on the amount of the total payments, and it has a national average standard. That is to say, payments are made to provinces which have a revenue-raising capacity per capita that is below the national average per capita, by which I mean the average of all ten provinces. To the extent that such provinces have a shortfall in revenues below this national average per capita standard, they are entitled to equalization.

**Senator Godfrey:** I am not quite clear on that. In establishing the national average is it somewhat like proportional representation? Would Ontario account for much more, for example?

**Mr. Clark:** Normally it is a weighted average. You sum the ten provinces. In some areas you find that Alberta counts for much more than Ontario, but each province is given its own economic weight.

**Senator Godfrey:** So it is not just getting the average by adding the ten provinces and dividing by ten. Population comes into it.

**Mr. Clark:** Yes, but, for example, with oil Alberta accounts for over 80 per cent of the value of oil production so it makes up for 80 per cent of the national average.

**Mr. Lynn:** It is a weighted average. It is not a simple average with the number divided by ten. There is an example coming, senator, that will illustrate the point.

**Mr. Clark:** Chart 3 illustrates how equalization is calculated; I know that senators are interested in this and we have attempted to put this on one chart (For Chart No. 3 see appendix) This example is hypothetical. It is a simple federation with two provinces and one tax. We have province A, which is rich, and province B, which is poor, and they both levy a sales tax, which is the only tax that they levy. We will show you how we determine the amount of equalization for province B in order to bring it up to the national average—that is to say, to the average of itself and province A.

[Traduction]

qu'on pourrait dire «raisonnablement comparable» en ce qui a trait aux revenus et aux dépenses.

**Le président:** Par conséquent, le terme «comparable» renvoie en fait à la moyenne. La péréquation ne poursuivra pas un niveau comparable à celui d'une province comme l'Alberta.

**M. Veilleux:** C'est exact.

**M. Clark:** Lorsque nous en arrivons aux éléments fondamentaux de la péréquation, les paiements sont financés par les impôts fédéraux perçus de tous les contribuables fédéraux dans toutes les parties du Canada. Il ne s'agit pas d'un programme qui sera financé par les provinces nanties, ce qui constitue un autre malentendu assez répandu. Les paiements sont faits inconditionnellement, de sorte que les provinces peuvent utiliser les fonds comme bon leur semblera, et sont déterminés par une formule qui contient plus de 200 entrées pour chaque province. La formule est suivie à la lettre. Elle est établie dans la loi et les règlements, et est axée sur les différences entre les provinces, en matière de revenus ou de capacité de mobiliser des revenus. Aucune limite n'a été fixée pour cette formule. Elle n'a pas de plafond ou de limite supérieure, quant au montant des paiements totaux, et elle établit une moyenne nationale. C'est-à-dire que les provinces qui reçoivent des paiements sont celles dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale par habitant, soit la moyenne des dix provinces. Dans la mesure où ces provinces ont un revenu par habitant inférieur à la moyenne nationale, elles ont droit à la péréquation.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas très clair pour moi. Pour établir la moyenne nationale, est-ce un peu comme une représentation proportionnelle? Ainsi, l'Ontario compterait-elle pour beaucoup plus?

**M. Clark:** Il s'agit normalement d'une moyenne pondérée. On additionne les dix provinces. Ainsi, dans certains secteurs l'Alberta a un revenu beaucoup plus élevé que l'Ontario, mais on fait le calcul pour chaque province selon sa situation économique.

**Le sénateur Godfrey:** Donc il ne s'agit pas uniquement d'obtenir une moyenne en additionnant les dix provinces et en divisant par dix. On tient aussi compte de la population.

**M. Clark:** Oui, mais par exemple, le secteur du pétrole en Alberta représente plus de 80 p. 100 de la production de pétrole, cela fait donc 80 p. 100 de la moyenne nationale.

**M. Lynn:** C'est une moyenne pondérée. C'est pas simplement une moyenne d'un nombre divisé par dix. Je vais vous donner un exemple afin de mettre ces faits en lumière.

**M. Clark:** Le tableau 3 est un exemple de la façon dont on calcule les paiements de péréquation; je sais que cette question intéresse les sénateurs et c'est pourquoi nous avons tenté de mettre ces explications sur une diapositive (Le tableau 3 se trouve à l'appendice) Nous avons tenté de l'illustrer sur une diapositive. Cet exemple est hypothétique. Il s'agit d'une simple fédération de deux provinces et d'une seule taxe. Nous avons la province A qui est riche, et la province B qui est pauvre, et les deux perçoivent une taxe de vente, qui est la seule taxe qu'elles perçoivent. Nous allons vous montrer com-



[Text]

[Traduction]

We begin with the actual revenues of the two provinces from the sales tax. We then bring in the tax base upon which those taxes are levied—retail sales. This is not the actual base in province A or province B, because they might have different structures of sales tax. For example, one might exempt children's clothing and the other might not. So it is a standardized base for each of the two provinces.

**Mr. Veilleux:** It is comparable.

**Mr. Clark:** Yes, to put them on the same comparable basis.

**Mr. Lynn:** This is crucial to the nature of the formula. It is the same base in each province; so you have comparable measures. You are not adding apples and oranges; they are two apples.

**Senator Murray:** What do you do about children's clothing?

**Mr. Lynn:** We take the data that is available. In that particular case . . .

**Mr. Clark:** We do not take that out; but we do take out quite a number of items.

**Mr. Veilleux:** This is a very crucial element. Senators can understand that example. The essence of the equalization formula is on Chart 3. What happens, on the base, is that if, on the whole, provinces exclude an item, we will then exclude it. Let us say there are three provinces, two of which exclude children's clothing. Children's clothing would then be excluded. So it is put on a comparable basis. We use what is called a representative tax system. We leave that decision to be made by the provinces. We do not try to influence them.

**Mr. Lynn:** The data for the bases, in some cases, does not come from the provinces, but rather from nation-wide surveys. For example, with retail sales Statistics Canada has a nation-wide survey, on a comparable basis, of retail sales. That is the basic type of information that we start with, and that overcomes the problem of the various detailed differences in the actual bases—in this case, the sales tax as between provinces. So we work with nationally uniform series, and we adjust them to get as close as we can to what is a common or representative base for, in this case, a sales tax.

**Mr. Clark:** I must correct myself. We do deduct children's clothing and footwear; also food, tobacco and motor fuel—because in typical provinces those are not subject to retail sales tax.

**Senator Thériault:** Do you include power sales and services?

ment nous calculons le montant de peréquation pour la province B afin que sa moyenne soit égale à la moyenne nationale—c'est-à-dire à la moyenne de cette province et de la province A.

Nous commençons par calculer les recettes réelles des deux provinces provenant de la taxe de vente. Nous calculons ensuite l'assiette de l'impôt selon laquelle les taxes sont perçues—ventes au détail. Il ne s'agit pas de l'assiette réelle de l'impôt de la province A ou de la province B, parce que ces deux provinces peuvent avoir un différent système de taxe de vente. Ainsi, une des provinces peut exempter les vêtements d'enfants et l'autre ne pas le faire. Il s'agit donc d'une assiette de l'impôt uniformisée pour chacune des deux provinces.

**M. Veilleux:** Elles sont comparables.

**M. Clark:** Oui, pour pouvoir établir une comparaison entre les deux.

**M. Lynn:** C'est une opération très importante de la formule. Nous avons donc la même assiette de l'impôt pour chaque province; et nous pouvons prendre des mesures comparables. On n'additionne pas des pommes et des oranges; il s'agit de deux pommes.

**Le sénateur Murray:** Que faites-vous au sujet des vêtements d'enfants?

**M. Lynn:** Nous utilisons les données qui sont disponibles. Dans ce cas particulier . . .

**M. Clark:** Nous ne tenons pas compte de cela; mais nous tenons compte de beaucoup d'autres articles.

**M. Veilleux:** C'est un élément très important. Les sénateurs peuvent comprendre cet exemple. La formule globale de peréquation figure au tableau 3. Selon la formule, si dans l'ensemble, les provinces excluent un article, nous l'excluons aussi. Disons qu'il s'agit de trois provinces, dont deux excluent les vêtements d'enfants. Donc on ne tiendra pas compte des vêtements d'enfants, pour fins de comparaison. Nous utilisons ce qu'on appelle un système fiscal représentatif. Nous laissons les provinces prendre la décision. Nous n'essayons pas de les influencer.

**M. Lynn:** Les données, dans certains cas, ne viennent pas des provinces, mais plutôt d'enquêtes à l'échelle du pays. Ainsi, en ce qui concerne la taxe de vente au détail, Statistique Canada a des données comparatives se rapportant à tout le pays sur les ventes au détail. C'est le genre de donnée de base avec laquelle nous commençons le calcul, et cela évite le problème des différences de détails dans l'assiette réelle de l'impôt—dans ce cas, la taxe de vente dans les différentes provinces. Par conséquent, nous nous basons sur des données uniformisées pour tout le pays et nous les rajustons pour que nous obtenions une base aussi commune ou représentative que possible de la taxe de vente.

**M. Clark:** Je dois corriger mon erreur. Nous faisons des déductions pour les vêtements d'enfants et les chaussures; aussi pour les produits alimentaires, le tabac et l'essence à moteur—parce que dans certaines provinces ceux-ci ne sont pas assujettis à la taxe de vente au détail.

**Le sénateur Thériault:** Incluez-vous les services?



[Text]

**Mr. Lynn:** Yes. We add in the various services, and, of course, construction material is normally taxable. We try to get as close as we can to the normal or representative base by using nationally-gathered series.

**Mr. Clark:** The next step is also a very important one. We determine the national average tax rate; that is to say, the average rate of sales tax in the two provinces. We determine that from the last column. We divide the \$10,000 in revenues of the two provinces by the \$100,000 tax base, and that gives us a rate of 10 per cent, which is the national average tax rate. We then apply that national average tax rate to the tax base of each province, as shown on line two.

**Mr. Lynn:** We determine the national average tax rate—not the particular tax rate of any one province—and apply that to the comparable tax base—i.e. the \$60,000 and the \$40,000. That gives a yield which is comparable, because you are using a single common rate and a commonly defined base; and then you get the \$6,000 and the \$4,000 shown on line 4.

**Senator Thériault:** Where do you get the 10 per cent?

**Mr. Clark:** We divide the \$10,000 total revenues here by the total base of \$100,000. So this rate is not the same as the rate that exists in either province A or province B.

**Mr. Veilleux:** If you were to do that—I am doing it mentally now—you would find that the tax rate of province A was 9 per cent and, for province B, it would be slightly over 11 per cent. We take the national average rate. We say that all provinces should impose a tax that is at least at the national average tax rate. In this case, the two-province federation rate is 10 per cent.

**Senator Thériault:** The 10 per cent is not necessarily the national tax rate?

**Mr. Veilleux:** No.

**Mr. Lynn:** There is no national tax rate. It is an average of the 10 provinces.

**The Chairman:** I think the senator is concerned that you may be suggesting the national average tax rate is 10 per cent.

**Mr. Lynn:** No. Province A may have a tax rate of 9 per cent. It could have a tax rate of whatever percentage it wants.

**Mr. Clark:** It would be more in terms of 5 per cent and 7 per cent.

**Mr. Veilleux:** I think that is right. The 10 per cent figure is probably high. This is not an actual case; it is merely an example.

**Mr. Lynn:** It is easier to work with 10 per cent.

**Mr. Clark:** We then introduce the element of population as shown in line 5, and put these yields on a per capita basis for each province and for the national average. You can see the yields on line 6, which are determined by taking the total yield on line 4 and dividing it by the population on line 5. That gives

[Traduction]

**M. Lynn:** Oui. Nous calculons le montant des divers services et évidemment les matériaux de construction qui sont normalement assujettis à la taxe de vente. Nous essayons de nous en tenir le plus possible à l'assiette de l'impôt normale ou représentative en utilisant des données sur une base nationale.

**M. Clark:** La prochaine étape est aussi très importante. Nous calculons la moyenne fiscale nationale; c'est-à-dire le taux moyen de la taxe de vente dans les deux provinces. Nous calculons cela en partant de la dernière colonne. Nous divisons les \$10,000 de recettes des deux provinces par les \$100,000 de l'assiette de l'impôt et cela nous donne un taux de 10 p. 100, qui est la moyenne fiscale nationale. Nous appliquons alors cette moyenne fiscale nationale à l'assiette de l'impôt de chacune des provinces, qui figure sur la deuxième ligne...

**M. Lynn:** Nous établissons la moyenne fiscale nationale—non pas le taux d'impôt d'une province en particulier—et nous l'appliquons à l'assiette fiscale comparative—i.e. \$60,000 et \$40,000. On obtient ainsi une donnée comparable, parce que nous utilisons un taux commun unique et une assiette fiscale commune; et nous obtenons alors \$6,000 et \$4,000.

**Le sénateur Thériault:** D'où vient le 10 p. 100?

**M. Clark:** Nous divisons ici le montant total des recettes de \$10,000 par le montant total de l'assiette de l'impôt de \$100,000. Ce taux est donc différent de celui qui existe dans la province A ou dans la province B.

**M. Veilleux:** Si on peut faire cela—et je peux le calculer mentalement maintenant—on constate que le taux d'impôt de la province A était de 9 p. 100 et celui de la province B légèrement supérieur à 11 p. 100. On calcule le taux national moyen. Nous partons du principe que toutes les provinces devraient imposer une taxe qui serait au moins égale à la moyenne nationale. Dans ce cas, le taux de la fédération des deux provinces est de 10 p. 100.

**Le sénateur Thériault:** Le taux de 10 p. 100 n'est pas nécessairement la moyenne du taux national?

**M. Veilleux:** Non.

**M. Lynn:** Il n'y a pas de taux d'impôt national. Il s'agit d'une moyenne pour les dix provinces.

**Le président:** Je crois que le sénateur a l'impression que vous disiez que la moyenne du taux d'impôt national était de 10 p. 100.

**M. Lynn:** Non. La province A peut avoir un taux d'impôt de 9 p. 100. Elle pourrait avoir le taux d'impôt qu'elle veut.

**M. Clark:** Ce serait plutôt de l'ordre de 5 et de 7 p. 100.

**M. Veilleux:** Je crois que vous avez raison. Le taux de 10 p. 100 est probablement élevé. Ce n'est pas un taux réel; c'est simplement un exemple.

**M. Lynn:** Il est plus facile de calculer avec 10 p. 100.

**M. Clark:** Puis nous ajoutons l'élément population (ligne 5) et obtenons une moyenne par habitant pour chaque province et une moyenne nationale. Vous pouvez voir le rendement sur la ligne 6, que l'on obtient en prenant le rendement total sur la ligne 4 et en le divisant par la population sur la ligne 5. O



[Text]

us the per capita yield. The \$50 yield is the national average. So any province that is below that yield is entitled to equalization to bring it up to that standard. The \$50 is the national average per capita standard. So province B is entitled to \$10 per capita in equalization to raise it from \$40 to \$50. Province A, which is above the national average, has no equalization, but it is \$10 per capita above the national average, and it retains that \$10. The total equalization entitlement of province B is then equal to its \$10 per capita entitlement multiplied by its population of 100, giving it equalization of \$1,000.

**Mr. Veilleux:** If this hypothetical example is understood—and this is exactly what is done for 29 other revenue sources—then the total system of equalization will be understood.

**The Chairman:** This may be a statistical aberration but, according to that chart, if you took the population and divided it into the actual revenues, you would come up with a per capita yield of \$50. Would that always be the case or, if the populations were different as between the two provinces, would it vary statistically? In other words, that chart indicates that you do not have to go through that exercise. You take the total of the actual revenues and divide it by the population.

**Mr. Veilleux:** In each province, you say, senator? If you take province A and divide by its population of 100—

**The Chairman:** No, no, if you take the total actual revenue of \$10,000, which is all the revenue the provinces have actually received from sales tax, divided by the population, a total of 200, you come to a per capita yield of \$50.

**Mr. Veilleux:** That is correct.

**The Chairman:** So I am saying that would indicate that you do not have to go through that exercise.

**Mr. Lynn:** Oh yes, yes, you do.

**The Chairman:** Is that a statistical aberration on that chart?

**Mr. Clark:** It is a coincidence, I would say.

**Mr. Lynn:** No, no, because the yield at the national average rate will always equal the actual revenues. The "total" column, lines one and three, will always be identical. You need the interim lines to do the computation for each province. You are correct on the national total, but obviously we need that plus the inter-relation between each province. However, you are right, the total of the actual revenues will always equal the total of the yield at the average rate because when we calculate it, we relate actual revenues to the base. So it is a determined rate and if you apply that rate to the base you are going to get the same figure as total actual revenues.

**Mr. Clark:** You could change the base to \$200,000 quite easily and the national average rate would be five per cent. If you then took five per cent of \$200,000, you would get 10,000.

[Traduction]

obtient ainsi le rendement par habitant. Le rendement de \$50 est la moyenne nationale. Ainsi, toute province qui a un rendement moyen inférieur à ce montant a droit à la péréquation pour l'augmenter au niveau de la moyenne. Les \$50 représentent la moyenne par habitant. Par conséquent, la province B a droit à \$10 de péréquation par habitant pour faire sa moyenne de \$40 à \$50. La province A, qui a une moyenne supérieure à la moyenne nationale, ne reçoit pas de péréquation, mais sa moyenne par habitant est de \$10 supérieure à la moyenne nationale, et elle conserve ses \$10. Le montant total de péréquation de la province B est alors égal au montant de \$10 auquel elle a droit, multiplié par sa population de 100, ce qui donne un montant de péréquation de \$1,000.

**M. Veilleux:** Si l'on comprend bien cet exemple hypothétique—et c'est exactement le même calcul pour les 29 autres sources de revenu, on comprend alors le système global de péréquation.

**Le président:** Il s'agit peut-être d'une aberration statistique mais, selon le graphique, si l'on prend la population et qu'on la divise par le revenu réel, on obtient un rendement de \$50 par habitant. Est-ce toujours comme cela, ou si la population était différente entre les deux provinces les statistiques varieraient-elles? En d'autres termes, ce graphique identique que l'on n'a pas à faire ce calcul. On prend le total du revenu réel et on le divise par la population.

**M. Veilleux:** Dans chaque province, dites-vous, sénateur? Si vous prenez la province A et que vous la divisez par sa population 100...

**Le président:** Non non, si vous prenez les recettes totales réelles de \$10 000, montant qu'ont reçu les provinces au titre de la taxe de vente et que vous les divisiez par le nombre d'habitants de chaque province, un total de 200, vous obtiendrez un rendement de \$50 par habitant.

**M. Veilleux:** C'est exact.

**Le président:** Cela veut dire que vous n'avez pas besoin de faire ce calcul?

**M. Lynn:** Si.

**Le président:** Ce graphique comporte-t-il une erreur statistique?

**M. Clark:** C'est une pure coïncidence.

**M. Lynn:** Non, parce que le rendement au taux national moyen équivaudra toujours aux recettes réelles. La colonne «total», lignes un et trois, sera toujours identique. On a besoin des lignes provisoires pour faire le calcul pour chaque province. Vous avez raison au sujet du total national, mais il faut en plus l'interrelation entre chaque province. Toutefois, comme vous le dites, le total des recettes réelles équivaudra toujours à celui du rendement du taux national, parce que lorsqu'on fait le calcul, on relie les recettes réelles à la base. Vous aurez donc un taux déterminé, vous appliquez ce dernier à la base, vous obtiendrez un chiffre correspondant aux recettes totales réelles.

**M. Clark:** Vous pourriez facilement faire passer la base à \$200,000; le taux national moyen se chiffrerait alors à cinq pour cent. Si vous calculez cinq pour cent de \$200 000, vous obtenez alors \$10 000.



[Text]

**The Chairman:** I think we are talking about different things. We are really talking about a per capita yield as a product of population divided into actual revenue. However, I can see that that would not work for individual provinces.

**Mr. Veilleux:** We can go over this example again if you wish, because this is the key.

**Senator Godfrey:** I understand it so I am sure everybody else does.

**Mr. Flynn:** If you understand that, you understand the equalization formula.

**Senator Godfrey:** There are 29 other calculations, all done separately?

**The Chairman:** Separately.

**Mr. Veilleux:** It is done precisely that way, except you have 10 provinces and 29 revenue sources.

**Mr. Lynn:** We have more numbers to work with, but that is the way it is done.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, are these charts going to be incorporated as part of the proceedings?

**The Chairman:** Yes. We are taking the transcripts of the proceedings and the officials have said they would give us photostats of the slides. We will incorporate those as best we can into the transcript. As soon as they are received, we will send to you copies of these charts so you have them ahead of the actual minutes of the proceedings of this meeting. Mr. Clark?

**Mr. Clark:** We come now to chart 4 and also charts 5a to 5d.

(For Charts No. 4 and Charts 5a to 5d see appendix)

**Mr. Clark:** Chart 4 shows the same thing in a graph, the equalization per capita of province B being shaded. You will note that province A retains its advantage.

The previous example of course, was hypothetical. Charts 5a to 5d present an actual example of our equalization calculation for 1977-78, relating again to sales tax. We begin in Chart 5a as we did on line one of the previous hypothetical example, with the actual revenues of the provinces. The striking thing here is that Alberta's revenues are zero. Therefore, we cannot equalize on this basis. If we did, we would be paying a large amount of equalization to Alberta. What we must do is standardize these revenues, which is done in Chart 5b. You now see that when the revenues are standardized, that is when we estimate the yield per capital of a national average sales tax rate in Alberta applied to a typical sales tax base, a standardized base, we then find that Alberta has the highest yield. Therefore, we are now ready to equalize.

**Senator Godfrey:** Excuse me, I lost you there. Considering that Alberta is zero, did you include the zero when you did the averaging of the ten provinces?

[Traduction]

**Le président:** Je ne pense pas que nous parlions de la même chose. Nous parlons d'un rendement par habitant, comme produit de la population divisé en recettes réelles. Toutefois, ce système ne fonctionnera pas individuellement pour chaque province.

**M. Veilleux:** Nous pouvons revenir sur cet exemple, si vous voulez, car c'est le point clé.

**Le sénateur Godfrey:** Etant donné que je le comprends, je suis sûr qu'il en est de même pour tout le monde.

**M. Lynn:** Si vous le comprenez, vous comprenez également dans ce cas la formule de péréquation.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a 29 autres calculs, tous effectués séparément?

**Le président:** Oui.

**M. Veilleux:** Ou s'y prend exactement de la même manière, sauf que vous avez 10 provinces et 29 sources de revenu.

**M. Lynn:** Les chiffres sont plus nombreux, mais c'est la manière dont nous procédons.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, ces graphiques vont-ils être intégrés au compte rendu?

**Le président:** Oui. Nous faisons transcrire les délibérations et nous allons recevoir ces doubles des diapositives que nous incorporons de notre mieux à la transcription. Dès que nous aurons reçus les graphiques, nous vous en enverrons des copies pour que vous les ayez, avant le procès-verbal de la réunion. Monsieur Clark?

**M. Clark:** Nous parons maintenant au tableau 4 ainsi qu'aux tableaux 5a à 5d.

(Pour les tableaux 4, 5a à 5d, voir l'appendice)

**M. Clark:** Le tableau 4 indique la péréquation par habitant de la province B étant hachurée. Vous remarquerez que la province A conserve son avantage.

L'exemple précédent était hypothétique. Les tableaux 5a à 5d constituent un exemple réel calcul de péréquation que nous avons effectué pour l'année financière 1977-1978, en fonction de la taxe de vente. Nous commençons au tableau 5a comme nous l'avons fait pour le diagramme précédent, par les recettes réelle des provinces. Chose surprenante, les recettes de l'Alberta sont nulles. Par conséquent, nous ne pouvons faire de péréquation sur cette base, car si nous le faisons, nous aurions à payer un gros montant à l'Alberta. Nous devons donc standardiser les recettes, ce que nous faisons au diagramme 5b. Vous voyez que lorsqu'on les standardise, c'est-à-dire, lorsque nous évaluons le rendement par habitant du taux national moyen de taxe de vente en Alberta, par rapport à une taxe de vente type dite normalisée, on constate que l'Alberta a le plus gros rendement. Par conséquent, nous prouvons maintenant procéder à la péréquation.

**Le sénateur Godfrey:** Excusez-moi mais je n'ai pas compris. A supposer que les recettes de l'Alberta soient nulles, avez-vous inclure chiffre zéro, lorsque vous avez calculé la moyenne des dix provinces?



[Text]

**Mr. Lynn:** Yes, to the extent they have zero revenues, that tends to reduce the national tax rate. A province that has a high tax rate tends to raise it up. You get the average rate of all 10 provinces.

**Senator Godfrey:** That seems a startling result in the end. Just because you include one rich province with zero revenues, it brings the average down.

**Mr. Clark:** Alberta raises the average for other revenues; it would raise it for oil and gas.

**Senator Murray:** Is it possible to ask why Saskatchewan would have a higher standardized than actual when all the others are different?

**Mr. Clark:** This occurs because the investment or the capital goods portion of the tax base is relatively high in Saskatchewan; I think their retail sales per capita are relatively close to the national average. However, they are above average in the capital goods that we include, which consists of building materials and most machinery and equipment.

**Senator Murray:** They have a broader base?

**Mr. Clark:** Well, no. Machinery and equipment are taxed in all provinces so that we have a standard base in all provinces. But in a sense you are right. The retail sales are a lower proportion of the tax base in Saskatchewan than they are in other provinces, because Saskatchewan has a great deal of construction activity going on which they are able to tax.

**Senator Buckwold:** Would farm implements be part of retail sales or would they be part of equipment?

**Mr. Clark:** I believe they are exempt. I am not positive, but I am quite sure that farm implements are exempt from taxation; they are excluded.

**Senator Murray:** There used to be a fair number of provinces which did not tax building materials, for example.

**Mr. Veilleux:** When we are talking about standardization again—let me go over that.

**Senator Murray:** They would be included. That is partly why, I presume, the actual would be higher than the standardized in most cases, save only Saskatchewan.

**Mr. Lynn:** No, no, Alberta as well. When you work with the total national average, the actual and standardized yields are equal, but obviously some will have their actual higher than their standardized or potential, and vice versa. There are two provinces here where their potential is higher than their actual, i.e. when you apply the national average rate to the standardized base, the standardized yields in Alberta and Saskatchewan are higher than their actual, and all the other provinces are in the other direction. Now, that is because of how their actual tax rate relates to the national average tax rate. Obviously Alberta has a zero tax rate, much lower than the average; Saskatchewan may be a little below. It also depends

[Traduction]

**M. Lynn:** Oui, dans la mesure où elles ont des recettes à croissance zéro, cela tend à réduire le taux d'impôt nationalisé, d'accord? La province qui a un taux élevé, a tendance à l'augmenter. Vous obtenez le taux moyen des dix provinces.

**Le sénateur Godfrey:** On arrive à un résultat étonnant. Le simple fait d'avoir une province affluente entraîne une baisse de la moyenne.

**M. Clark:** L'Alberta augmente la moyenne des autres recettes; elle le fera également eu égard à ce qui concerne le pétrole et le gaz.

**Le sénateur Murray:** Peut-on savoir pourquoi la Saskatchewan aurait une base normalisée plus élevée que sa base réelle, alors qu'il en est différemment pour les autres provinces..

**M. Clark:** Il en est ainsi parce que les investissements ou la partie biens d'investissements, de l'assiette fiscale sont relativement élevés en Saskatchewan. Je pense que ses ventes au détail par habitant sont sensiblement proches de la moyenne nationale. Toutefois, elles sont au-dessus de la moyenne en ce qui concerne les biens d'investissements que nous incluons dans le calcul, c'est-à-dire les matériaux de construction, les machines et équipements.

**Le sénateur Murray:** Ces biens ont une base plus importante?

**M. Clark:** Non, les machines et le matériel sont taxés dans toutes les provinces, de sorte que nous avons une base type dans toutes les provinces. Toutefois, dans un certain sens vous avez raison. La vente au détail en Saskatchewan représente une plus petite tranche de l'assiette fiscale par rapport aux autres provinces, étant donné que beaucoup de travaux de construction y sont effectués, travaux qu'elle peut imposer.

**Le sénateur Buckwold:** Les instruments aratoires font-ils partie de la vente au détail ou du matériel?

**M. Clark:** Je pense qu'ils sont exemptés. Je suis certain qu'ils sont exemptés de la taxe.

**Le sénateur Murray:** Auparavant, bon nombre de provinces n'imposaient pas les matériaux de construction, par exemple.

**M. Veilleux:** Lorsque nous parlons de normalisation—permettez-moi d'aborder cette question.

**Le sénateur Murray:** Ils seraient inclus. C'est en partie la raison pour laquelle, la base réelle sera supérieure à la base normalisée dans la plupart des cas, sauf en Saskatchewan.

**M. Lynn:** Et en Alberta lorsque vous utilisez la moyenne totale nationale, les rendements réels et normalisés sont équivalents, mais certaines provinces auront une base réelle supérieure à leur base normalisée ou potentielle et vice versa. Il y a deux provinces ici dont la base potentielle est supérieure à la base réelle. En d'autres termes, lorsque vous appliquez le taux national moyen à la base type, l'Alberta et la Saskatchewan ont des rendements types plus élevés que leur base réelle, et toutes les autres provinces se trouvent dans la situation inverse. Il s'agit de savoir où se situe le taux d'impôt réel par rapport au taux d'impôt national moyen. De toute évidence, l'Alberta a un taux d'impôt à croissance zéro, bien plus bas que la



## [Text]

on the extent of their actual tax base and the limitations on exemptions they may have. All these factors will be taken into account.

**Senator Godfrey:** You bring it up to that standardized level, so Alberta would not get any—oh, I see, that comes.

**Mr. Veilleux:** The standardized yield, is really a result of three things. You put the base on a comparable basis. You use one rate, the national standard rate or the average for all 10 provinces; and you put the yield on a per capita basis. So you are limiting the differences for population, for rate, and for differences in tax bases. It is all put on a comparable basis, same base, same rate, per capita. Agricultural machinery is excluded from the base.

In Chart 5c we drop the actual revenues, because they are not needed. All they are used for is to determine the national average rate of tax. Once they have done that they have served their purpose and we drop them in the calculation.

We now have standardized revenues for the ten provinces and we equalize them in Chart 5d. The dotted line in Chart 5d shows the national average per capita yield so that any province that is below that dotted line is entitled to equalization per capita to bring it up to that national average per capita yield.

**Mr. Veilleux:** You see, if we did not use the standard tax revenue, if we did not standardize, Alberta would have a massive gap and we would end up paying equalization to a province which, indeed, is not imposing a tax. Therefore, the system would produce an incentive for provinces not to impose taxes.

**The Chairman:** But that does indicate, does it not, since a province is not penalized for being above, that, for example, Nova Scotia, if it was below in that calculation, say, and above in another calculation, would receive equalization for one aspect while not receiving a penalty for the other.

**Mr. Clark:** No, that is not true, because there is a netting process.

**The Chairman:** All right. I see that now.

**Mr. Veilleux:** So we add the pluses and the minuses.

**Mr. Clark:** I come to these other taxes now. As Mr. Veilleux said, we determine the equalization calculation with reference to 29 different groups of taxes or revenues from sources within the provinces. These 29 include almost all of the different types of levies that provinces make. In addition, they include a portion of local government revenues for financing schools. In the case of natural resource revenues, which are non-renewable, oil, gas and minerals, only one-half of the revenues is included. So we go through this calculation 29 times. I should mention that each revenue source has its own tax base. Indeed, the reason that we break revenues down into 29 sources is that there is a distinctive tax base for each one of those 29 sources with a distinctive percentage distribution.

## [Traduction]

moyenne, et la Saskatchewan, légèrement plus bas. Cela dépend également de la portée de l'assiette fiscale réelle et de ses restrictions sur les exemptions qu'elles peuvent avoir. Tous ces facteurs seront pris en considération.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ramenez tout à la base normalisée, de sorte que l'Alberta n'en recevra rien... je vous vois venir.

**M. Veilleux:** Le rendement normalisé est en fait le résultat de trois opérations. Vous rajustez la base à un niveau comparable. Vous utilisez un taux, le taux national type ou la moyenne des dix provinces et vous faites le calcul du rendement par habitant. Ainsi, vous limitez les différences de population, de taux et d'assiettes fiscales. Tout est mis à un niveau comparable, même assiette, même taux par habitant. Les machines agricoles ne font pas partie de la base.

Au tableau 5d, nous laissons tomber les recettes réelles, car nous n'en avons plus besoin: elles ont tout simplement servi à calculer le taux d'impôt national moyen.

Nous avons maintenant des recettes normalisées pour les dix provinces et nous les égalisons au tableau 5d. La ligne en pointillé tableau 5d indique le rendement national moyen par habitant, de sorte que toute province située au-dessous de la ligne pointillée a droit à un paiement de péréquation par habitant pour ramener son rendement au niveau national.

**M. Veilleux:** Si nous n'utilisons pas de recettes fiscales types, si nous ne faisons pas de normalisation, l'Alberta enregistrerait un gros écart et nous finirions par payer un paiement de péréquation à une province qui en fait, n'impose pas de taxe. Et dans ce cas, le système pousserait les provinces à ne pas imposer de taxe.

**Le président:** Mais, étant donné qu'une province n'est pas pénalisée pour se trouver au-dessus de la ligne, cela indique que, par exemple, si la Nouvelle-Écosse se trouvait au dessous dans ce calcul et au-dessus dans un autre, elle recevrait d'une part un paiement de péréquation, sans se voir imposer de pénalité.

**M. Clark:** Non, ce n'est pas vrai, parce que le montant net entre en jeu.

**Le président:** Je commence à comprendre.

**M. Veilleux:** Nous ajoutons les plus et les moins.

**M. Clark:** Je voudrais maintenant parler des autres taxes. Comme l'a dit M. Veilleux, nous effectuons le calcul de péréquation, en nous rapportant aux 29 groupes de taxes ou recettes venant de sources propres aux provinces. Ces 29 groupes comprennent pratiquement tous les différents types d'impositions que les provinces appliquent. En outre, ces groupes englobent une partie des recettes du Gouvernement municipal, lesquelles sont destinées au financement des écoles. Dans le cas des recettes émanant de ressources non renouvelables comme le pétrole, le gaz et les minéraux, la moitié seulement des recettes est incluse. Nous effectuons donc le même calcul 29 fois. Avant de vous montrer la diapositive suivante, j'aurais mentionner que chaque source de revenu a sa propre assiette fiscale. C'est la raison pour laquelle nous ventilons le



[Text]

Even when you get into something like alcoholic beverages you will find that the distribution of sales varies considerably among alcohol, wine and beer.

We have tried to recognize all of these differences in the formula. There are some examples of tax bases. The base for the retail sales tax is retail sales plus services plus capital goods. The base for the corporation income tax is the taxable income of corporations allocated to the provinces. The base for the gasoline tax is the number of gallons or litres of gasoline sold in the province. The base for oil royalties is the value of oil production. Those are all examples, and we have a separate and distinct base for each of the 29 revenue sources. Charts 6a to 6d show the actual results of the equalization calculations for 1977-78. Again we begin in chart 6a with actual revenues of each province from the 29 sources.

(For charts 6a to 6d see appendix)

We then standardize those revenues in Chart 6b and you will notice again that Alberta is much higher when we standardize.

**Mr. Lynn:** B.C. is an example of the standardized revenues or the revenues at the national average rate being virtually equal to its actual revenues. That is a coincidence. In all other cases there is variation one way or the other.

**Senator Flynn:** I find the result rather surprising in terms of Ontario, New Brunswick and Nova Scotia. I find it surprising that New Brunswick and Nova Scotia show proportionately the same results as Ontario.

**Mr. Lynn:** The same results?

**Senator Flynn:** In proportion, I would say, in terms of revenue there.

**Mr. Lynn:** On the standardized basis, Nova Scotia and New Brunswick could get about \$800 per capita whereas Ontario could get about \$1,200 per capita, which is 50 per cent more. Intuitively, that is what one might expect.

**Senator Godfrey:** But it does show that New Brunswick and Nova Scotia are not charging the average rate. They are slightly below it.

**Mr. Lynn:** Their rates are somewhat less than the national average, yes.

**Senator Flynn:** Does that hold true for Ontario?

**Mr. Lynn:** Yes, whereas Newfoundland and Prince Edward Island, on balance, have rates that are somewhat higher than the average. The same holds true for Quebec.

**Mr. Veilleux:** In fact it is the highest.

**Mr. Lynn:** If the actual yield is higher than the standardized yield, that indicates that, on balance, mixed through the 29 sources, that province has a rate higher than the average.

[Traduction]

recettes en 29 sources qui ont également leur propre répartition proportionnelle.

Même lorsqu'il s'agit de boissons alcooliques, vous constaterez que la répartition des ventes varie considérablement entre le vin, la bière et les apéritifs ou digestifs.

Nous avons essayé de tenir compte de toutes ces différences dans la formule. Voici des exemples d'assiettes. L'assiette pour la taxe sur la vente au détail, ce sont les ventes au détail, plus les services, plus les biens d'investissements. Pour l'impôt sur le revenu des sociétés, c'est le revenu imposable des sociétés qui est alloué aux provinces. Pour l'impôt sur l'essence, c'est le nombre de gallons ou de litres d'essence qui sont vendus dans la province. Pour les redevances pétrolières, la valeur de la production pétrolière. Tout cela constitue des exemples et nous avons une base séparée et distincte pour chacune des 29 sources de recettes. Les tableaux 6a à 6d montrent les résultats réels des calculs de péréquation pour 1977-1978. Une fois encore nous commençons au tableau 6a avec les recettes réelles de chaque province et celles qui proviennent de 29 sources.

(Les tableaux 6a à 6d se trouvent à l'appendice)

Nous procédons ensuite à la normalisation de ces recettes au tableau 6b et vous remarquerez une fois encore que l'Alberta se trouve dans ce cas dans une position beaucoup plus élevée.

**M. Lynn:** La Colombie-Britannique constitue un exemple des recettes normalisées ou de recettes au taux moyen national qui sont pratiquement égales à leurs recettes réelles. Il s'agit là d'une coïncidence. Dans tous les autres cas il y a une variation dans un sens ou dans l'autre.

**Le sénateur Flynn:** Je trouve les résultats plutôt surprenants en ce qui concerne l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Je trouve étonnant que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse montrent proportionnellement les mêmes résultats que l'Ontario.

**M. Lynn:** Les mêmes résultats?

**Le sénateur Flynn:** Je dirais proportionnellement, en termes de recettes.

**M. Lynn:** Sur la base type, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick pourraient obtenir environ \$800 par tête et l'Ontario \$1,200, ce qui représente 50 p. cent de plus. Intuitivement, c'est à quoi on pourrait s'attendre.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne montre pas que les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ne facturent pas le taux moyen. Elles sont légèrement au-dessous.

**M. Lynn:** Oui, leurs taux sont un peu inférieurs à la moyenne nationale.

**Le sénateur Flynn:** Cela est-il vrai pour l'Ontario?

**M. Lynn:** Oui, alors que Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard ont à tout prendre des taux quelque peu supérieurs à la moyenne. La même chose est vraie pour le Québec.

**M. Veilleux:** En fait, il est le plus élevé.

**M. Lynn:** Si le rendement est plus élevé que le rendement normalisé, cela indique qu'à tout prendre, si on considère les 29 sources, cette province a un taux plus élevé que la moyenne.



*[Text]*

**The Chairman:** To arrive at the standardized rate do you weight the 29 sources or simply add them together? You just add them up? There is no weighting?

**Mr. Clark:** They are given their own weight. Thus, the personal income tax is very important and so are oil royalties.

**The Chairman:** That is by virtue of the formula itself in that particular category.

**Mr. Clark:** The weight is how much the provinces collectively derive in actual revenues from a source. For instance, racetrack taxes are a small source of revenue so they have a small weight in the formula.

**Senator Roblin:** The weight is the dollar take. The dollar amount is the weight characteristic.

**Mr. Lynn:** That is correct. Alberta, for example, as you would expect has a low rate, and, with no sales tax, the standardized yield there is higher than the actual yield.

**Mr. Clark:** If I may go on now, I will drop the actual revenues in Chart 6c and work only with the standardized revenues. We can now determine the per capita equalization entitlement. Chart 6d indicates that the national average per capita is somewhat higher than \$1,200.

You will notice that there are seven provinces below the national average which are receiving equalization. Alberta and British Columbia are above the national average. Ontario is just fractionally below the national average and that, of course, is what Bill C-24 is about, in part. There is no amount shown there for any entitlement for Ontario.

**Mr. Lynn:** Those are the latest estimates for 1977-78 which illustrate the per capita equalization entitlements.

**The Chairman:** Can you tell from that that what happens to Ontario in that year will likely happen the following year?

**Mr. Lynn:** In 1978-79? Yes, it will be similar. That configuration changes slowly over time.

**The Chairman:** Will it be dropping?

**Mr. Clark:** Ontario dropped in 1978-79. Since then it has dropped a little more, but not very much, in part because oil and gas land sales have been phased out of the formula, again, through Bill C-24.

**Mr. Lynn:** We will show you what is happening later.

**Mr. Clark:** We come now to Chart 7.

*(For Chart No. 7 see appendix)*

**Mr. Clark:** Chart 7 shows the schedule of calculations for equalization. This relates to the 1977-78 fiscal year. The horizontal axis is a time line, and the vertical axis represents the amount of equalization entitlements paid to all provinces during a month. The time line is divided into months. During the 1977-78 fiscal year, which began in April, 1977 and ended

*[Traduction]*

**Le président:** Pour obtenir le taux normalisé, ponderez-vous les 29 sources ou les additionnez-vous simplement? Vous les additionnez simplement. Il n'y pas de pondération?

**M. Clark:** On leur donne leur propre pondération. Il en résulte donc que l'impôt sur le revenu personnel est très important, de même que les redevances pétrolières.

**Le président:** Cela par l'application de la formule elle-même à cette catégorie particulière.

**M. Clark:** L'importance de la pondération est fonction de ce que les provinces retirent collectivement en revenus effectifs, d'une source donnée. Par exemple, les courses rapportent peu et n'ont donc qu'un faible poids dans la formule.

**Le sénateur Roblin:** La pondération se fait suivant le revenu en dollars. Le montant en dollars est fonction de la pondération.

**M. Lynn:** C'est exact. En Alberta, par exemple, comme vous pouvez vous y attendre, le taux est faible et, sans taxe de vente, le rendement normalisé dépasse le rendement réel.

**M. Clark:** Si je peux poursuivre maintenant, je vais abandonner les recettes réelles du tableau 6c et travailler uniquement avec les recettes normalisées. Nous pouvons maintenant déterminer la péréquation par habitant. Le tableau 6d indique que la moyenne nationale par habitant est légèrement supérieure à \$1,200.

Vous remarquerez qu'il y a sept provinces, se trouvant au-dessous de la moyenne nationale, qui bénéficient de la péréquation. L'Alberta et la Colombie-Britannique se situent au-dessus de la moyenne nationale. L'Ontario se situe juste une fraction au-dessous et, bien entendu, c'est ce à quoi le bill C-24 a trait en partie. Il n'est pas indiqué de montant pour lequel l'Ontario serait admissible.

**M. Lynn:** Voici les toutes dernières évaluations pour 1977-1978 qui illustrent l'admissibilité à la péréquation par tête.

**Le président:** Vous permettent-elles de dire que ce qui s'est produit en Ontario, au cours de l'année en question, est susceptible de se reproduire l'année suivante?

**M. Lynn:** Oui, en 1978-1979 ce sera semblable. Ces chiffres ne changent que lentement.

**Le président:** Baissera-t-elle?

**M. Clark:** L'Ontario a baissé en 1978-1979. Il a baissé encore un peu depuis, en partie parce que les ventes de terrains recélant du pétrole et du gaz ont été, une fois encore, éliminées de la formule, en vertu du bill C-24.

**M. Lynn:** Nous vous montrerons ce qui se produit ultérieurement.

**M. Clark:** Nous passons maintenant au tableau 7.

*(Le tableau 7 se trouve à l'appendice)*

**M. Clark:** Le diagramme 7 montre le barème des calculs pour la péréquation pour l'année financière 1977-1978. L'axe horizontal représente le temps et l'axe vertical, le montant de péréquation payé à toutes les provinces en un mois. L'axe représentant le temps est divisé en mois. Au cours de l'année financière 1977-1978, qui a débuté en avril 1977 pour se



[Text]

in March, 1978, we paid the amounts represented by the vertical axis to the ten provinces purely on the basis of interim estimates.

We show four adjustments following the end of the fiscal year, and there will be one more very small adjustment at the end of this month which is not shown on this chart. There will be a very small adjustment if Bill C-24 is enacted.

**Senator Flynn:** Is that a refund?

**Mr. Clark:** The figure 4 indicates a refund from provinces receiving equalization. Some receive money and, in other cases, there is a recovery.

**Senator Flynn:** You show first the refund and then you add another payment?

**Mr. Lynn:** I believe Senator Grosart, last time we were here, raised a question about the difference between the entitlement for equalization and the payments for equalization. Chart 7 illustrates the difference between the two. The payments made during any fiscal year are, obviously, going to be interim payments for that year plus or minus adjustments for the prior years; whereas the entitlement for any one year is the final entitlement in respect of that year alone. That is the difference between the entitlement for any year and the actual cash payment made during that same year which will take into account interim payments and adjustments.

**Senator Godfrey:** So the first figure would include something from the previous year?

**Mr. Lynn:** No. We are just illustrating one year here. You have to superimpose on that what was happening in 1976-77.

**Senator Godfrey:** Payments and adjustments for 1976 are not included in that chart?

**Mr. Lynn:** Correct, this is for one fiscal year.

**The Chairman:** The numbers two to seven indicate payments or refunds?

**Mr. Clark:** They indicate the number of estimates. There are seven estimates and the first one is the main estimate made four months prior to the beginning of the year.

**Senator Roblin:** It does not work as neatly as that from the receiving end. I recall that it used to be a guessing game as to whether we were going to be pleasantly surprised by a little bonus at the final point in time with respect to the final calculations. There were often discussions as to how many people did actually live in Manitoba because the per capita business is extremely important. If you have a difference of opinion about the number of people, then it affects what you get. This was just one of the working problems that existed between federal and provincial officials.

**Mr. Veilleux:** We are working with 29 different revenue sources for each province. There are also 29 different tax bases for 10 provinces, so you are up to a figure of 580, plus 10 provincial population numbers. You have to add all this to find the national average. If you try to forecast or project any one

[Traduction]

terminer en mars 1978, nous avons payé les sommes représentées par l'axe vertical aux dix provinces, et ce, purement sur la foi d'une évaluation provisoire.

Nous montrons quatre réajustements à la fin de l'année financière et il y aura, à la fin du présent mois, si le bill C-24 est adopté, un très petit rajustement supplémentaire qui n'est pas indiqué sur ce diagramme.

**Le sénateur Flynn:** S'agit-il d'un remboursement?

**M. Clark:** La figure 4 est un remboursement des provinces qui bénéficient de la péréquation. Certaines reçoivent de l'argent et, dans d'autres cas, il y a un recouvrement.

**Le sénateur Flynn:** Vous indiquez d'abord le remboursement et puis vous ajoutez un autre paiement?

**M. Lynn:** Je crois que, lors de notre dernière réunion, le sénateur Grosart a posé une question au sujet de la différence entre le droit à la péréquation et les paiements pour péréquation. Le tableau 7 illustre la différence entre les deux. Les paiements effectués pendant une année financière vont être manifestement des paiements provisoires pour l'année en question, avec des réajustements, pour les années précédentes, alors que votre admissibilité pour une année donnée, est l'admissibilité définitive pour ladite année, uniquement. C'est là la différence entre l'admissibilité pour une année quelconque et le paiement réel en espèces, effectué pendant cette même année, et qui tiendra compte de vos paiements et réajustements provisoires.

**Le sénateur Godfrey:** De sorte qu'il y aurait, dans le premier chiffre, quelque chose de l'année précédente?

**M. Lynn:** Non, nous ne vous montrons ici qu'une année. Vous devez ensuite ajouter à ce qui s'est produit en 1976-1977.

**Le sénateur Godfrey:** Les paiements et les réajustements pour 1976 ne sont pas inclus dans ce diagramme?

**M. Lynn:** C'est exact, il ne s'agit que d'une année financière.

**Le président:** Les chiffres deux à sept indiquent des paiements ou des remboursements?

**M. Clark:** Ils indiquent le nombre d'évaluations. Il y a eu sept budgets, et le premier est le budget principal pour les quatre mois précédant le début de l'année.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est pas aussi net, du côté du bénéficiaire. Je me souviens que c'était un jeu de devinettes, quant à savoir si nous allions être agréablement surpris à la fin par un petit boni en ce qui avait trait aux calculs définitifs. Il y avait souvent des discussions sur le nombre de personnes qui vivent réellement au Manitoba, parce que le commerce par tête est extrêmement important. Si vous avez une opinion différente sur le nombre de personnes, cela a des répercussions sur ce que vous recevez. Il s'agissait simplement là d'un des problèmes de travail qui existait entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

**M. Veilleux:** Nous sommes en train de travailler avec 29 sources de recettes différentes pour chaque province. Il y a également 29 bases d'imposition différentes pour les 10 provinces, de sorte que vous atteignez un chiffre de 580 plus dix chiffres de population provinciale. Il faut additionner le tout



[Text]

of these things and any one of the figures is out, then the whole national average will change.

**Senator Roblin:** In 1960 there were only three tax sources to be equalized, they were the personal income tax, corporation income tax and estate tax. In 1960 the argument was whether we would include natural resource revenues because they are such an important element in the total picture. My position at that time was that we should do so, and they were. However, the equalization was not based on the Canadian average but on the top two Canadian provinces.

When Mr. Mitchell Sharp came along in 1966 he suggested that we equalize to the national average, and that we should throw in all of these other 29 figures. At that time I stated that I felt that it was better the way it was before. That explains, to my mind at any rate, the sequence of events that led to these two statements that I am still chewing on.

**The Chairman:** A propos of that, since it is our own document, I think we should amend it to your satisfaction, and we will do so.

**Senator Roblin:** I will never concede the virtue of equalizing 29. For example, why do we equalize racing receipts since they are so insignificant and it causes so much work to do that? It seems to me that we should never have gone so far.

**Mr. Lynn:** In terms of the administration of the program, although there are large numbers involved, fortunately somebody invented the computer along the way. Mr. Clark is chiefly responsible for the administration of the program. He has three officers and that is the extent of the manpower involved in administering the program.

Each estimate produces a computer print-out with the numbers on it. It is a very streamlined program in terms of administration. There are fewer than four full-time officers involved.

**Mr. Veilleux:** It was a \$3.5 billion program this year.

Perhaps you could come back to Senator Roblin's point because I think we could have some discussion on that, particularly as to whether or not racetrack betting revenues should be included.

**Senator Roblin:** It is an esoteric point, and I will drop it since we have 29 figures to deal with and they will not be changed. It would mean additional work for the three and a half people who deal with it.

**Mr. Veilleux:** The main reason is that each tax is, to some extent, a substitute for another. Some province may decide to raise race track revenues and axe personal income tax. If we did not equalize it would not reflect the choice they actually exercised. One revenue source is a substitute, to a large extent, for another.

[Traduction]

pour obtenir la moyenne nationale. Si vous essayez de prévoir ou de projeter un de ces éléments et si un des chiffres est en dehors, toute la moyenne nationale sera modifiée.

**Le sénateur Roblin:** En 1960, il n'y avait que trois sources d'imposition qui entraient dans la péréquation, il s'agissait de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur les successions. En 1960, on se demandait s'il fallait inclure les recettes provenant des ressources naturelles, étant donné l'importance qu'elles représentent dans l'ensemble. A l'époque, j'étais d'avis qu'elles soient incluses et elles l'ont été. Toutefois, la péréquation ne reposait pas sur la moyenne canadienne, mais sur les deux premières provinces canadiennes.

Lorsque M. Mitchell Sharp est venu en 1966, il a proposé que nous établissions la péréquation sur la moyenne nationale et que nous ajoutions ces 29 autres chiffres. A l'époque, j'ai déclaré que je préférerais la méthode antérieure. Cela explique, du moins dans mon esprit, la séquence des événements qui ont abouti aux deux déclarations que je suis toujours en train de remettre en cause.

**Le président:** A ce propos, étant donné qu'il s'agit de notre propre document, je pense que c'est à nous qu'il revient de le modifier à notre satisfaction, ce que nous allons faire.

**Le sénateur Roblin:** Je n'admettrai jamais que nous égalisions 29. Par exemple, pourquoi égalisons-nous les revenus de courses, étant donné qu'ils ont si peu d'importance et que leur administrations représente tellement de travail? Il me semble que nous ne devrions jamais aller aussi loin.

**M. Lynn:** Du point de vue de l'administration du programme, il y a de gros chiffres impliqués, et il est heureux que quelqu'un ait inventé l'ordinateur. M. Clark est principalement responsable de l'administration du programme. Il possède trois employés, ce qui indique l'importance de la main-d'œuvre impliquée dans l'administration du programme.

Chaque évaluation produit un imprimé d'ordinateur où figurent les chiffres. C'est un programme très simplifié, du point de vue administration. Il y a moins de quatre employés à plein temps.

**M. Veilleux:** Il s'agissait d'un programme de \$3.5 milliards cette année.

Peut-être pourriez-vous revenir à la question du sénateur Roblin, parce que je crois qu'il conviendrait de nous demander si l'on doit ou non inclure des recettes provenant des paris sur piste.

**Le sénateur Roblin:** C'est une question plutôt obscure dont je ferais abstraction, vu qu'il nous faut nous occuper de 29 chiffres, et qu'ils ne seront pas changés, car cela signifierait un travail supplémentaire pour les 3 ou 4 personnes qui s'en occupent.

**M. Veilleux:** La raison principale est que dans une certaine mesure, chaque impôt en remplace un autre. Certaines provinces peuvent décider d'augmenter les recettes des pistes de course et de réduire l'impôt sur le revenu personnel. Si nous n'en avons pas égalisé un, nous ne refléterions pas le choix



[Text]

**Senator Roblin:** You are a perfectionist.

**Mr. Clark:** This brings us to charts 8, 9 and 10.

*(For charts 8, 9 and 10 see appendix)*

**Mr. Clark:** Chart 8 shows the absolute amount of equalization entitlements for 1979-80. Quebec is quite dominant. When we put it into shares in Chart 9 you can see that Quebec gets about one-half of the total. When we put it in per capita terms in Chart 10 however, Quebec ranks sixth, second from the bottom. The largest amounts per capita go to the four Atlantic provinces. Saskatchewan derives a small amount on a per capita basis.

Then we come to Chart 11.

*(For Chart No. 11 see appendix)*

Chart 11 shows equalization entitlements as a share of total provincial revenues for 1979-80. This accounts for approximately one-quarter of the total revenues in the four Atlantic provinces and a little over 10 per cent in Manitoba and Quebec, with a small percentage for Saskatchewan.

We come then to Chart No. 12.

*(For Chart No. 12 see appendix)*

Chart 12 concerns the growth of equalization. There are three basic reasons for the growth in this program and why the rate of growth changes. First of all, there is growth in provincial revenues. This is as a result of the growth in the economy in dollar terms. It can also be affected by changes in provincial tax rates.

Secondly, the rate of growth of the program can change because the disparities between the "have" and "have not" provinces widen or narrow from year to year.

Thirdly, the rate of growth is influenced by program changes. We have experienced eight changes in the program since it started in 1957. We will come to that shortly. Conclusions concerning the growth are, first of all, that it has been quite irregular from year to year. This results from the causes of growth. It has been irregular because sometimes disparities suddenly widen or narrow between the rich and poor provinces and because we have had quite a number of program changes. The second conclusion is that equalization as a share of total federal budgetary expenditures has been relatively constant since 1967 when the present program began.

This brings us to Chart 13.

*(For Chart No. 13 see appendix)*

As Chart 13 indicate, equalization as a share of the Gross National Product grew rapidly throughout the 1960s, but in recent years it has been relatively stable. It is about 1.2 per cent of the GNP. It is, as I said, relatively stable. One of the subjects of Bill C-24 is oil and gas land sales. This is also

[Traduction]

qu'ils ont effectivement exercé. Dans une large mesure, une source de revenu en remplace une autre.

**Le sénateur Roblin:** Vous êtes un perfectionniste.

**M. Clark:** Cela nous amène aux tableaux 8, 9 et 10.

*(Les tableaux 8, 9 et 10 se trouvent à l'appendice)*

**M. Clark:** Le tableau 8 montre la quantité absolue d'admissibilités à la péréquation pour 1979-1980. Le Québec domine nettement. Lorsqu'on subdivise (diagramme 9), l'on peut constater que le Québec obtient environ la moitié du total. Mais si l'on répartit par habitant (tableau 10), le Québec occupe le sixième rang, le second à partir du bas. Les plus grandes quantités par habitant vont aux quatre provinces Atlantiques. La Saskatchewan n'obtient qu'une petite quantité sur la base par habitent.

Maintenant, le tableau 11.

*(Le tableau 11 se trouve à l'appendice)*

Le tableau 11 montre la péréquation en tant que fraction des recettes provinciales totales pour 1979-1980. Elle représente environ le quart des recettes totales, dans les quatre provinces Atlantiques, un peu plus de 10, au Manitoba et au Québec et un léger pourcentage pour la Saskatchewan.

Passons maintenant au tableau 12.

*(Le tableau 12 se trouve à l'appendice)*

Le diagramme 12 fait état de la croissance de la péréquation, et de sa modification. Trois raisons fondamentales l'expliquent. L'augmentation des recettes provinciales, qui résulte de la croissance de l'économie, exprimée en dollars, et qui peut également être touchée par la modification des taux d'imposition provinciaux.

Deuxièmement, les taux de croissance du programme peuvent changer, par suite des disparités entre les provinces nanties et celles qui ne le sont pas, qui varient d'une année à l'autre.

Troisièmement, les changements de programmes. Il s'en est produit huit, depuis l'époque où il a débuté en 1957. Nous allons y arriver bientôt. Les conclusions qu'on a tirées au sujet de la croissance sont, tout d'abord, qu'elle a été très irrégulière d'une année à l'autre. Cette irrégularité provient de ses causes mêmes. Elle a été irrégulière parce que parfois les disparités augmentent ou diminuent soudainement entre les provinces riches et pauvres, et parce que nous avons eu un très grand nombre de changements de programmes. La deuxième conclusion, c'est que la péréquation, à titre de fraction des dépenses budgétaires totales, a été relativement constante depuis 1967, date à laquelle a débuté le présent programme.

Passons maintenant au tableau 13.

*(Le tableau 13 se trouve à l'appendice)*

Comme l'indique le tableau 13, la péréquation, en tant que fraction du produit national brut, a rapidement augmenté au cours des années 1960 mais elle a été relativement stable au cours des dernières années. Elle constitue environ 1.2 p. 100 du PNB. Elle est relativement stable. L'un des sujets du bill C-24



*[Text]*

referred to as bonus bids or the sale of crown leases. This has had various names, but essentially it is the sale of exploration rights, as Senator Buckwold explained yesterday. You can see in Chart 14 how volatile these revenues are. They increased three and a half from 1976 to 1977.

*(For Chart no. 14 see appendix)*

The disparities between provinces are indicated for the different revenue sources in Chart 15. We have to pay over \$20 in equalization for every \$100 in oil and gas land sales, so long as they are equalized. We pay over \$20 for natural gas royalties for each \$100 that the provinces have raised.

*(For Chart no. 15 see appendix)*

The revenue sources that relate to natural resources are the ones we have to pay the most on. We pay a fair amount in respect of the two income taxes.

For consumption taxes, we pay much less. For example, for the general sales tax, We pay about \$5 in equalization for every \$100 that the provinces take in.

Finally, we have four categories where the seven poorer provinces actually have a higher per capita capacity than the three rich provinces. They are: beer, tobacco, other minerals and water power rentals.

**Mr. Lynn:** That illustrates that as your income goes up you move from beer to wine to spirits in your drinking habits.

**Mr. Veilleux:** Chart 15 illustrates the disparities in each type of revenue among the provinces. You will see that in beer, Canadians are pretty well equal, but they are not equal in oil.

**Mr. Clark:** The figures for oil and natural gas have been cut in half because we are only equalizing half of those revenues. If we equalized all of them, the equalization payable would go way out to \$45 for each \$100 of provincial revenues.

Our next chart is Chart 16.

*(For Chart 16 see appendix)*

Chart 16 shows Ontario's equalization entitlement. Rectangles below the zero line indicate that Ontario's equalization was negative. This was the case consistently up to 1976-77. In 1977-78, it had a small entitlement. That would increase again in 1978-79, but has not tended to go up since then. There certainly have been some downward trends, however, in the Ontario economy. We do not yet have the final tax base data for these years, so these amounts could change somewhat significantly.

*[Traduction]*

est constitué par les terres recélant du pétrole et du gaz. On y fait également allusion sur la dénomination d'offres de bonis ou de ventes de baux de la Couronne. Il y a eu des noms divers mais, comme l'a expliqué hier le sénateur Buckwold, il s'agit essentiellement de la vente des droits de prospection. Vous pouvez voir au tableau 14 combien ces recettes sont volatiles. Elles ont augmenté de trois fois et demi de 1976 à 1977.

*(Le tableau 14 se trouve à l'appendice)*

Dans le tableau 15, les disparités entre les provinces sont indiquées pour les différentes sources de recettes. Nous devons payer plus de \$20 de péréquation pour chaque \$100 de ventes de terrains recélant du pétrole ou du gaz. Dans la mesure où elles font l'objet d'une péréquation, nous payons plus de \$20 pour les redevances de gaz naturel et pour chaque \$100 que la province a obtenus nous payons plus de \$20.

*(Le tableau 15 se trouve à l'appendice)*

Les sources de recettes qui se rattachent aux ressources naturelles sont celles pour lesquelles nous devons payer le plus. Nous payons un montant équitable au titre de l'impôt sur le revenu.

Pour ce qui concerne les impôts à la consommation, nous payons beaucoup moins. Par exemple, pour les taxes de ventes générales, nous payons environ \$5 en péréquation, pour chaque \$100 que la province touche.

Pour terminer, nous en arrivons à quatre catégories où les sept provinces pauvres ont, en fait, des recettes, par personne, plus élevées que les trois provinces riches. Il s'agit de la bière, du tabac, des produits miniers et des centrales hydro-électriques.

**M. Lynn:** D'où l'on voit que, lorsque votre revenu augmente, vous passez de la bière au vin et aux spiritueux.

**M. Veilleux:** Le tableau 15 illustre les disparités dans chaque type de recettes parmi les provinces. Vous verrez qu'en ce qui concerne la bière, les Canadiens sont sensiblement égaux, mais qu'ils ne le sont pas pour le pétrole.

**M. Clark:** Les chiffres pour le pétrole et le gaz naturel ont été diminués de moitié, parce que nous ne procédons qu'à la péréquation de la moitié de ces recettes. Si nous procédions à la péréquation pour toutes, nous atteindrions \$45 pour chaque \$100 de recettes provinciales.

Et maintenant, le tableau 16.

*(Le tableau 16 se trouve à l'appendice)*

Le tableau 16 montre l'admissibilité de l'Ontario à la péréquation. Les rectangles au-dessous de la ligne zéro indiquent une péréquation négative. Il en a été ainsi, uniformément, de 1976 à 1977. En 1977-1978, il y a eu une faible admissibilité. Nouvelle augmentation de 1978-1979, mais la tendance n s'est pas maintenue. Toutefois, il y a certainement eu dans l'économie de l'Ontario des tendances à la baisse. Nous n'avons pas encore eu les données de base d'imposition final pour ces années, de sorte que ces montants pourraient varier considérablement.



## [Text]

The two lines break down Ontario's equalization between resource revenues and non-resource revenues, and it has been growing steadily. It has also always had negative equalization for non-resource revenues, and it has been relatively stable. Ontario's entitlement is the net result of the two lines.

Finally we come to chart 17.

(For chart no. 17 see appendix)

Chart 17 covers the history of the program which began in 1957-58 at the time of the fourth and last set of tax rental agreements.

As Senator Roblin said, it covered three taxes that were included in the tax rental agreements—personal income tax, corporation income tax and succession duties—and nothing else.

The standard of equalization was the weighted average of the top two provinces which, at that time, were Ontario and British Columbia. Since it was the average of the top two, British Columbia and Alberta qualified for equalization at that time. At the beginning of the program, equalization was paid to British Columbia and Alberta, but it was never paid to Ontario.

In 1962-63, a change was made in the formula and, as Senator Roblin said, we dropped to the national average standard, and brought in one-half of natural resource revenues. In 1964-65, a further change was made. We went back to the "top two" standard. We kept natural resource revenues in, but only as a negative item. In other words, it could reduce a province's entitlement, but it could not increase it, and it had the effect of continuing to exclude Alberta and British Columbia from equalization. These two provinces had been excluded in 1962-63 when the standard was lowered to the national average.

In 1967-68, the present system of equalization, which is often referred to as a representative tax system with nearly all provincial taxes in it, was introduced. At the time it did not have 29 but 16 revenue sources. Nevertheless, the coverage was virtually the same as it is today. We included the natural resource revenues in full at that time. The major change in coverage since then, in fact, has been to bring in taxes for school purposes, and to restrict the coverage of natural resource revenues. The national average standard of equalization was established firmly in 1967-68, and has remained in effect since then. In 1972-73, there were some changes made, but they were essentially technical as the 1967 formula had been found to work extremely well. In 1973-74, there was some desire to enrich the program and taxes for school purposes were brought in.

## [Traduction]

Les deux lignes subdivisent la péréquation de l'Ontario entre les recettes provenant des ressources et les recettes d'autres origines. L'Ontario a toujours eu quant aux recettes provenant des ressources, une péréquation positive, qui a augmenté de façon constante. L'Ontario a toujours eu, pour les recettes ne provenant pas des ressources une péréquation négative, qui a été relativement stable. L'admissibilité de l'Ontario est le résultat net des lignes jaunes et bleue.

Et enfin, le tableau 17.

(Le tableau 17 se trouve à l'appendice)

Le tableau 17 fait état des antécédents du programme, qui a débuté en 1957-1958, à l'époque de la quatrième et dernière série des accords sur la location de domaines fiscaux.

Comme l'a déclaré le sénateur Roblin, le programme couvrirait trois impôts qui étaient inclus dans les accords sur la location de domaines fiscaux—l'impôt personnel sur le revenu, l'impôt sur le revenu des sociétés, les droits de succession—et rien d'autre.

La norme de péréquation était la moyenne pondérée des deux premières provinces qui, à l'époque, étaient l'Ontario et la Colombie-Britannique. Puisqu'il s'agissait là des moyennes des deux premières, la Colombie-Britannique et l'Alberta se sont alors trouvées admissibles aux fins de péréquation. Au début du programme, la péréquation a été payée à la Colombie-Britannique et à l'Alberta mais ne l'a jamais été à l'Ontario.

En 1962-1963, une modification a été apportée à la formule et, comme l'a déclaré le sénateur Roblin, nous sommes tombés à la norme moyenne nationale et avons incorporé la moitié des recettes provenant des ressources naturelles. En 1964-1965 il y a eu un autre changement. Nous sommes revenus aux deux normes premières. Nous avons gardé les recettes provenant des ressources naturelles, mais uniquement à titre de rubrique négative. En d'autres termes, cela pouvait diminuer l'admissibilité d'une province mais non l'augmenter, et il en est résulté que l'Alberta et la Colombie-Britannique ont continué d'être exclues de la péréquation. Ces deux provinces avaient été exclues en 1962-1963, lorsque la norme a été abaissée à la moyenne nationale.

En 1967-1968, nous avons adopté le système actuel de péréquation, auquel on fait souvent allusion sous la dénomination d'un système d'imposition représentatif, qui incorpore presque toutes les taxes provinciales. À l'époque il n'y avait pas 29, mais 16 sources de recette. Néanmoins, la couverture était pratiquement la même qu'aujourd'hui. À l'époque, nous avons inclus en totalité les recettes provenant des ressources naturelles. En fait, depuis cette époque, la principale modification apportée a été d'introduire des taxes scolaires et de limiter les recettes provenant des ressources naturelles. La norme moyenne nationale de péréquation a été fermement établi en 1967-1968 et est demeurée en vigueur depuis. En 1972-1973, il a été apporté quelques modifications mais elles étaient essentiellement techniques puis qu'on avait trouvé que la formule de 1967 fonctionnait extrêmement bien. En 1973-1974, en vue d'enrichir le programme, on a introduit les taxes scolaires.



## [Text]

In 1974-75, the government made its first accommodation to the international oil disturbance, and began the first of a number of restrictions on the extent to which natural resource revenues are included in equalization. This was done providing we would equalize the oil and gas revenues that existed as of 1973-74, but only one-third of any additional revenues beyond that. In 1977-78, the present act was introduced, and the natural resource revenues again were restricted. This was done by providing that one-half of these resources would be included. A natural resource ceiling was added, although it has never come into effect, to provide that no more than one-third of total equalization could relate to natural resource revenues. The only other thing that we have is the change that is set out in Bill C-24.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clark, for a most interesting presentation. Are there any questions on the presentation?

**Senator Roblin:** It is Bill C-24 that excludes the proceeds of oil land sales. What effect is that exclusion going to have on the pay-off?

**Mr. Clark:** For 1979-80 and 1980-81, it is \$167 million in total.

**Senator Roblin:** What is that year again?

**Mr. Clark:** 1979-80 when one-half of the revenues that would otherwise have been equalized were taken out, and then in 1980-81 when all of them were taken out.

**Senator Roblin:** Let us just deal with that one year when they are all taken out. That reduces it by a hundred odd million.

**Mr. Clark:** One hundred and sixty-three million dollars for that year.

**Senator Roblin:** That is a ball-park figure.

**Mr. Veilleux:** It is a two-year phase-out but a full year cost would be about \$163 million. There is still an overall increase in equalization payments to the provinces.

**Senator Roblin:** Yes, inflation makes sure of that, among other things.

**Senator Buckwold:** It should be pointed out that—and I only mention this because I have reviewed that part of the bill—the effect of the whole thing really is to minimize increases. The cost to the federal treasury is still going up.

**Mr. Veilleux:** Yes, that is exactly the point I was making.

**Mr. Clark:** In 1980-81 the total cost of equalization went up by \$311 million, notwithstanding the completion of the phase-out.

**Senator Roblin:** It is going to go up substantially merely because of inflation, among other things.

**Mr. Veilleux:** Certainly that is only one factor.

## [Traduction]

En 1974-1975, le gouvernement a réagi pour la première fois au marché international du pétrole et a imposé la première d'une série de restrictions sur la mesure dans laquelle les revenus tirés des ressources naturelles sont inclus dans la péréquation. Cette restriction prévoyait que les revenus tirés du pétrole et du gaz, qui existaient depuis 1973-1974, devaient faire l'objet de la péréquation, mais que seulement le tiers du supplément de ce revenu serait touché par cette péréquation. La loi actuelle a été adoptée en 1977-1978 et des limites ont encore été imposées aux revenus tirés des ressources naturelles. Cette restriction stipulait qu'une fraction simple de la moitié de ces revenus serait incorporée. Une limite sur les ressources naturelles a été imposée, bien qu'elle n'ait jamais été appliquée, afin de faire en sorte que jamais plus du tiers de l'ensemble de la péréquation porte sur les revenus tirés des ressources naturelles. Cela mis à part, nous n'avons plus que la modification prévue au Bill C-24.

**Le président:** Merci beaucoup M. Clark, votre présentation a été très intéressante. Quelqu'un a-t-il des questions à poser?

**Le sénateur Roblin:** J'en aurais une sur le Bill C-24, qui exclut les revenus tirés des concessions recelant du pétrole. Quel sera l'effet de cette exclusion sur le paiement total?

**M. Clark:** Pour les années financières 1979-1980 et 1980-1981, une valeur totale de \$167 millions.

**Le sénateur Roblin:** De quelle année s'agit-il?

**M. Clark:** 1979-1980, où la moitié des revenus qui, autrement, auraient fait objet de la péréquation, ont été retirés et ensuite pour 1980-1981, où tous les revenus ont été retirés.

**Le sénateur Roblin:** Prenons cette année, où tous les revenus ont été retirés. Cela réduit le paiement de plus de \$100 millions.

**M. Clark:** Cent soixante-trois millions.

**Le sénateur Roblin:** C'est un chiffre approximatif.

**M. Veilleux:** Il s'agit d'une élimination progressive sur deux ans mais, pour une année, le coût total serait d'environ \$163 millions. C'est quand même une augmentation globale des paiements de péréquation aux provinces.

**Le sénateur Roblin:** Oui, grâce à l'inflation, notamment.

**Le sénateur Buckwold:** Comme j'ai étudié cette partie du projet de loi, je crois qu'il faut souligner que toutes ces mesures réduisent en réalité les augmentations. Le Trésor fédéral doit payer encore plus.

**M. Veilleux:** Oui, voilà exactement ce que je voulais dire.

**M. Clark:** En 1980-1981, les paiements de péréquation ont augmenté de \$311 millions, sans tenir compte de la fin de la période d'élimination progressive.

**Le sénateur Roblin:** Ces montants augmenteront considérablement, à tout le moins à cause de l'inflation.

**M. Veilleux:** Bien sûr, il ne s'agit que d'un facteur.



[Text]

**Senator Roblin:** Is the inflation factor reflected directly? If the inflation rate is 10 per cent, does it work through the tax system—that 10 per cent increase in the equalization sum? Is it less than that?

**Mr. Veilleux:** Yes. In fact, the income taxes are indexed as well.

**Senator Roblin:** I am trying to get an idea what the factor might be.

**Mr. Lynn:** It would be very difficult to say.

**Mr. Veilleux:** The disparity as well among the provinces would account for the growth.

**Mr. Clark:** I think for consumption taxes it does tend to be that relationship, but not for the other taxes.

**Senator Roblin:** The natural resource taxes.

**Mr. Lynn:** It would be very difficult to figure that out.

**Senator Roblin:** I withdraw the question.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I think we can say presently that the equalization program is exclusively federal law. I believe the presentation which has been given shows, depending on the ingredients that you add to or subtract from the formula, that the results can be quite different. History has proven that. I believe the suggestion now is to insert the principle of equalization in the Constitution. Presently, the federal government has the last word as to the formula. I know it engages in consultation, but it does have the last word. Do you think that the inclusion of the principle in the Constitution would change that?

**Mr. Veilleux:** You are correct, senator, that the equalization system we have now is incorporated in a law which is the law of the Parliament of Canada. You are also correct that the constitutional resolution contains a commitment to the principle of equalization payments, which was modified; and, in a way, the modified section of the constitutional resolution comes close, in its wording, to the system we have now. It is very close to defining that system. It does not, however, according to my understanding, implement a particular system. It is a commitment, a principle, but it leaves the actual system, the actual formula, the actual mechanics of that principle to intergovernmental consultation and to a law of Parliament.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, there is protection. I have in front of me the wording of the constitutional item. If the committee wishes, I could read it. It is as follows:

... the government of Canada and the provincial governments are committed to:

- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
- (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and

I think this is the key one:

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que l'inflation se reflète directement? Si le taux d'inflation est de 10 pour cent, le total des paiements de péréquation augmente-t-il aussi de 10 p. 100? Augmente-t-il de moins de 10 p. 100?

**M. Veilleux:** Oui. Les impôts sur le revenu sont également indexés.

**Le sénateur Roblin:** J'essais de me faire une idée de la valeur de ce facteur.

**M. Lynn:** C'est très difficile.

**M. Veilleux:** Il y a également la disparité entre les provinces, qui pourrait jouer dans la croissance.

**M. Clark:** Je crois que, dans le cas des taxes à la consommation, cette relation tend à exister; toutefois, elle n'existe pas dans le cas des autres.

**Le sénateur Roblin:** Les taxes sur les ressources naturelles.

**M. Lynn:** Il serait très difficile de les déterminer.

**Le sénateur Roblin:** Je retire ma question.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je crois que nous pouvons dire à l'heure actuelle que le programme de péréquation est exclusivement du ressort du gouvernement fédérale. Je crois que la présentation qui nous a été faite indique, selon les facteurs ajoutés ou retranchés de la formule, que les résultats peuvent varier grandement. L'histoire nous l'a démontré. Je crois qu'on propose maintenant d'insérer le principe de la péréquation dans la Constitution. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral prend les décisions ultimes quant à la formule. Je sais bien que le gouvernement fédéral consulte les provinces, mais c'est quand même lui qui a le dernier mot. Croyez-vous que l'insertion de ce principe changerait la Constitution?

**M. Veilleux:** Vous avez raison, monsieur le sénateur. Le système de péréquation actuel est incorporé dans une loi du Parlement du Canada. Vous avez également raison de dire que la résolution constitutionnelle comprend un engagement ferme de paiements de péréquation; cette disposition a été modifiée; d'une certaine façon, l'article modifié du projet de résolution concernant la Constitution se rapproche, dans son libellé, du système que nous avons maintenant. Cet article définit presque le système. Cependant, d'après ce que j'ai cru comprendre, l'article ne donne pas force de loi à un système particulier. C'est un engagement de principe qui fait reposer l'établissement du système, de la formule, en fait, des mécanismes de ce principe sur la consultation inter-gouvernementale et une loi du Parlement.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, il existe des mesures de protection. J'ai devant moi ce projet de résolution. Si les membres du Comité me le permettent, je vais le lire. Le voici:

... Les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à:

- (a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- (b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances; et

Voici le paragraphe important:



[Text]

(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

I consider those to be fairly good guidelines.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, before we leave that point, may I ask a supplementary question? Would the evolution of the equalization program that has been outlined have been possible under the proposed wording of the constitutional amendment, had it been in place?

**Mr. Veilleux:** My understanding is yes. As I indicated, my understanding of the constitutional resolution is that it is a strong commitment to the principle of equalization payments, and although there is wording to that effect, it does not force the federal government or the Parliament of Canada to have that particular system; but it would have allowed that kind of evolution.

**Senator Manning:** Your earlier comment was that the constitutional amendment roughly envisages a system as it now operates, but that it is restricted—whether that implied sufficient restriction—in that it could not make the degree of variation that has been made over the last period.

**Mr. Veilleux:** I do not think so.

**Senator Roblin:** One aspect of this matter of the Constitution that may be changed substantially if this thing goes through, is that the courts will be called upon to say what is reasonable. This will no longer be a subject matter that the Government of Canada or any province can decide for itself.

**Senator Flynn:** That is the point that I wanted to make: If the provinces are not happy with the final proposal of Parliament, they could challenge it.

**Mr. Veilleux:** That is correct. To add something to the point that Senator Roblin made earlier, the manner in which that principle is implemented can evolve over time. Senator Roblin said earlier that he was not sure that 29 different revenue sources had to be the object of separate calculation. That is correct. Possibly over time we will find other ways, and, we hope, better ways, to measure disparities among provinces. It may be that we will come to one or two types of measurements. There are other suggestions that have been put forward and I am sure you have heard them. The academic community is working on them, as we also are. There is what is called macro-measurement, where you take the gross provincial product of a province as a measure of the ability of the province to raise revenue, and you compare that with its sister provinces. That would be one method, instead of 29. The manner in which that principle is implemented over time may vary.

[Traduction]

(c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Voilà, il me semble, des lignes directrices assez bonnes.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, avant que nous passions à autre chose, puis-je poser une question supplémentaire? Est-ce que le programme de péréquation aurait évolué de la même façon, si l'article du projet de résolution concernant la Constitution avait eu force de loi?

**M. Veilleux:** Je le crois. Comme je l'ai dit plus tôt, le projet de résolution est un engagement ferme en vue du paiement de péréquations et, bien que le projet comporte un article à ce sujet, rien ne contraint le gouvernement fédéral, ni le Parlement du Canada, à avoir un système en particulier; le projet de résolution aurait permis cette évolution du programme de péréquation.

**Le sénateur Manning:** Vous avez dit plus tôt que la résolution proposant de modifier la Constitution décrit, dans les grands traits, le système tel qu'il est appliqué à l'heure actuelle, mais d'une façon limitée; il faut savoir si cette limitation aurait empêché l'évolution que nous avons connue depuis quelque temps...

**M. Veilleux:** Je ne crois pas.

**Le sénateur Roblin:** Un aspect de cette question de la Constitution pourrait être changé considérablement, car les tribunaux devront statuer sur ce qui est «raisonnable». Ce ne sera plus au gouvernement du Canada, ni à aucune des provinces, d'en décider.

**Le sénateur Flynn:** Voici ce que je veux dire: Si les provinces s'opposent à la proposition définitive du Parlement, elles pourront la remettre en question.

**M. Veilleux:** Vous avez raison. Pour continuer dans la même veine que le sénateur Roblin, il y a quelques instants, l'application de ce principe peut évoluer. Le sénateur Roblin a dit plus tôt qu'il n'était pas convaincu que les 29 sources de revenus différentes devaient faire l'objet de calculs distincts. C'est vrai. Avec le temps, nous espérons trouver d'autres moyens qui, espérons-le, réussiront mieux à mesurer les disparités entre les provinces. Il se pourrait que nous en arrivions à une ou deux façons de mesurer. Il y a des théories qui ont été avancées à ce sujet et je suis convaincu que vous les connaissez. Les théoriciens font autant de recherches à ce sujet que nous. Il y a la théorie de la macro-mesure, selon laquelle le produit provincial brut d'une province est indicatif de l'aptitude de cette province à réaliser des revenus et sert de point de comparaison avec les autres provinces. Nous n'aurions qu'une seule méthode de calcul au lieu de 29. Le mode d'application de ce principe peut varier avec le temps.



[Text]

**Senator Roblin:** I think the courts are going to decide that. I suspect they will be asked to decide whether or not it is okay to cut off half the natural resource revenues from this formula.

**The Chairman:** With comparable services, it will be pretty hard to cut it off.

**Senator Roblin:** That is what bothers me.

**Senator Flynn:** The results of the formula could vary quite substantially. I think that has been demonstrated. If a province were to say, «If you were to use a certain formula, I would get \$50 million more to achieve the purposes of the principle,» it might become very important, and the courts would be faced with a difficult problem.

**Senator Buckwold:** As I mentioned in my speech yesterday, there is a task force of the House of Commons being appointed to report—by, I believe, the end of June this year—on possible changes that hopefully will make the whole process of equalization more equitable. That was done with all-party consent. If provinces do not like it, by that time the constitutional amendments may be in force. If the provinces do not agree, it is quite possible that they could go to the courts on that point, if there were any significant changes as a result of that task force.

**The Chairman:** You are giving the task force considerably more clout than I think it will have.

**Senator Flynn:** There will be problems also with entrenchment.

**Senator Murray:** The equalization payments, as you pointed out, are financed by federal taxes. Have you ever seen, or considered, or are you aware of, any serious proposal that has been made to have the equalization paid directly from the have to the have-not provinces, perhaps by way of interprovincial agreement?

**Mr. Veilleux:** In recent years there have emerged some notions that, with the wide disparities that exist, particularly with respect to natural resource revenues, between the have and have-not provinces—with the notion also that the federal government has very little access to those revenues—perhaps new instruments could be designed and put in place to redistribute that natural resource wealth. It is a program that is, in many ways, different from the equalization. It has a different objective altogether.

Equalization, as Mr. Clark noted, is to provide provincial governments with an ability to offer an average level of services. It is not to redistribute necessarily—though it has that secondary impact—from the have to the have-not provinces; it just provides governments with the ability to finance an average level of services.

Resource revenues come on top of that, and create wide disparities between the have and have-not provinces of the kind that we have not seen in this country before. You might then say that perhaps there is a need for a new instrument to complement equalization so that the wealth is shared among

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je crois qu'il reviendra aux tribunaux d'en décider; on leur demandera d'étudier l'opportunité de soustraire à cette formule la moitié des revenus tirés des ressources naturelles.

**Le président:** Des services comparables étant donnés, il sera assez difficile de faire ce retrait.

**Le sénateur Roblin:** C'est bien ce qui m'inquiète.

**Le sénateur Flynn:** Les résultats de la formule pourraient varier appréciablement. Je crois que cela a été démontré. Si un gouvernement provincial pouvait dire: «Si vous appliquiez cette formule, je recevrais \$50 millions de dollars de plus.» La question pourrait devenir très importante, et les tribunaux pourraient être aux prises avec un cas très difficile.

**Le sénateur Buckwold:** Ainsi que je le disais hier dans mon discours, la Chambre des communes a créé un groupe de travail qui devra, je crois, présenter son rapport à la fin du mois de juin, et qu'elle a chargée d'étudier les changements susceptibles d'améliorer toute la question de la péréquation. Ce groupe de travail a été créé après que tous les partis de la Chambre y ont consenti. Lorsque le groupe de travail présentera son rapport, l'amendement constitutionnel pourra avoir force de loi. Si les provinces ne sont pas d'accord, elles pensent en appeler au tribunal pour statuer sur les modifications importantes que le groupe de travail pourrait apporter.

**Le président:** Vous accordez, je crois, à ce groupe de travail beaucoup plus d'importance qu'il n'aura vraiment, je crois.

**Le sénateur Flynn:** Il y aura également le problème de l'insertion.

**Le sénateur Murray:** Comme vous l'avez souligné, les paiements de péréquation proviennent des impôts du gouvernement fédéral. Vous a-t-on jamais saisis, ou avez-vous jamais pensé, à une proposition qui a été faite en vue de verser directement les paiements de péréquation des provinces riches aux provinces pauvres, ce qui pourrait peut-être se faire par ententes interprovinciales?

**M. Veilleux:** Depuis quelques années, certains font valoir que, compte tenu de la grande disparité, notamment quant au revenu tiré des ressources naturelles, entre les provinces riches et les provinces pauvres et auquel le gouvernement fédéral a très peu accès, qu'il conviendrait peut-être de concevoir et d'adopter une nouvelle façon de redistribuer ces richesses tirées des ressources naturelles. À de nombreux égards, ce programme diffère de la péréquation. Il poursuit des objectifs différents.

Comme M. Clark le faisait remarquer, la péréquation est censée permettre aux gouvernements provinciaux d'offrir un niveau moyen de services, et non de redistribuer la richesse entre les provinces riches et les provinces pauvres, bien qu'elle ait cet effet secondaire. Elle donne tout simplement aux gouvernements la possibilité d'offrir un niveau moyen de services.

Les revenus se rapportant aux ressources s'ajoutent et ils accusent entre les provinces riches et les provinces pauvres, des écarts que nous n'avions jamais vus auparavant. C'est là qu'on peut dire qu'il est peut-être nécessaire de se doter d'une nouvelle mesure complémentaire au programme de péréqua-



**[Text]**

Canadians. Notions have been advanced, particularly in connection with Ontario's last budget. The Ontario government tabled a budget paper in which it reviewed some options whereby that could be done—the so-called notion of a natural resource fund, where provinces would finance part of it. It would be an interprovincial pool, if you wish.

**Senator Murray:** From a federal point of view, are the arguments against that kind of instrument largely political, or are there other arguments of a technical nature?

**Mr. Veilleux:** I am not sure that anyone so far has made any arguments against them. I mentioned that the Ontario government itself has advanced that in its last budget paper, I think. There are a number of academics who have published papers about it. For example, Tom Courchène, who appeared before your committee, has advanced that notion, a notion of a second tier, if you wish, a two-tier equalization system, which is a notion of the same kind. I think Professor Helliwell from British Columbia has advanced a notion in the past and I understand he is still working on it. However, this does raise some political questions. It raises a political question as to the role of the national government on the one hand and the relationship that could exist between the national government and the provinces and amongst the provinces themselves. Can that money just be placed in an inter-provincial fund, by-passing the federal government altogether? This is the notion that raises the political questions which presumably have to be addressed by politicians.

**Senator Murray:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any further questions on Bill C-24?

**Senator Buckwold:** I think it should also be pointed out that item two of Bill C-24, which is the per capita income of the province, which is above the national average for a period of three consecutive years, would preclude, by itself, any payment of equalization grants.

**Senator Roblin:** That is the Ontario stopper, is it?

**Senator Buckwold:** Yes. No matter what the formula is, if, over a period of three consecutive years, the per capita income in that province was higher than the per capita national average income, the province would be precluded from receiving equalization grants.

**Mr. Veilleux:** That is correct.

**Senator Buckwold:** That is an Ontario stopper and, from what I gather, speaking with Mr. Clark, it has not had serious objection from the Province of Ontario.

**Senator Roblin:** No.

**The Chairman:** Thank you, senator, that is useful information.

**Mr. Veilleux:** Perhaps I could add, Mr. Chairman, that Mr. Clark finished the presentation by reviewing briefly the history of the equalization program. I might point out to you, Mr. Chairman, and to your members that in the paper filed with

**[Traduction]**

tion, afin de répartir la richesse parmi tous les Canadiens. Des théories ont été avancées, notamment en rapport avec le dernier budget de l'Ontario. Le gouvernement de l'Ontario a déposé un budget dans lequel il étudie certaines possibilités de répartition de la richesse; il y a la théorie du fonds des ressources naturelles, qui serait financé partiellement par les provinces. On peut dire que ce serait une réserve de toutes les provinces.

**Le sénateur Murray:** Du point de vue du gouvernement fédéral, les arguments à l'encontre de cette mesure sont-ils politiques ou, existe-t-il d'autres arguments d'ordre technique?

**M. Veilleux:** Je ne suis pas sûr que quelqu'un ait, jusqu'ici, présenté des arguments à l'encontre. J'ai dit que le gouvernement de l'Ontario l'avait fait je crois, dans son dernier budget. Certains théoriciens ont publié des études à ce sujet. Par exemple M. Tom Courchène, qui a témoigné ici, a fait valoir une théorie semblable, celle des deux paliers de péréquation. Je crois que le professeur Helliwell de la Colombie-Britannique a exposé déjà une théorie, sur laquelle il travaille encore. Quoi qu'il en soit, vous avez raison, ces théories posent des problèmes politiques, sur le rôle du gouvernement national aussi bien que sur les relations qui pourraient exister entre le gouvernement fédéral et les provinces, et aussi entre les provinces. Peut-il être constitué un fonds interprovincial pour passer outre le gouvernement fédéral? C'est une mesure qui pose des questions auxquelles devront répondre les politiciens.

**Le sénateur Murray:** Merci.

**Le président:** Autres questions sur le bill C-24?

**Le sénateur Buckwold:** Il faudrait, je crois souligner également que le paragraphe 2 du Bill C-24, stipulant que, si le revenu des particuliers dans une province est supérieur à la moyenne nationale, pendant trois années consécutives, cette province n'a pas droit aux paiements de péréquation.

**Le sénateur Roblin:** Voilà bien, n'est-ce pas, ce qui exclut l'Ontario.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, qu'importe la formule, si, pendant trois années consécutives, le revenu particulier dans une province donnée est plus élevé que le revenu moyen national, la province ne saurait recevoir de paiement de péréquation.

**M. Veilleux:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** C'est bien ce qui exclut l'Ontario, et, si j'ai bien compris, après en avoir discuté avec M. Clark, l'Ontario ne s'y est pas vraiment opposé.

**Le sénateur Roblin:** Non.

**Le président:** Merci monsieur le sénateur, c'est un renseignement utile.

**M. Veilleux:** J'ajouterais, monsieur le président, que M. Clark a terminé sa présentation par un bref historique du programme de péréquation. Je vous signale, monsieur le président et honorables membres du Comité que, dans le document



[Text]

the committee when I appeared in October, we provided a table in that background paper, Table 6. If the senators wish to review it or have reference to it, it may be useful. This table shows the payments that have been made under the equalization program to all provinces since 1957. It shows that in fact Alberta had been receiving equalization payments from 1957 to 1965. British Columbia had as well for five years. It shows that indeed Ontario has been the only province not to receive equalization up to now.

**The Chairman:** One part of Mr. Clark's presentation that I had a little trouble with is that dealing with the equalization of services. I had assumed that there was some sort of calculation made of the services provided across the country and that they were equalized. It was explained to me that those services are assumed to be equal and that they are not taken into the calculation at all. It is purely revenues that are taken into consideration.

**Mr. Veilleux:** That is correct.

**The Chairman:** And I did not understand that.

**Mr. Veilleux:** No expenditure measurements or costs are taken into account in the formula. Revenues are equalized.

**Senator Buckwold:** Do you have objections from the provinces on that? To take the welfare program as an example, some provinces are much more generous than others. Do those provinces feel they are entitled to have that taken into account?

**Mr. Clark:** No, but you see if we were to take expenditures into account, we would standardize them in the same way that we standardize revenues. Therefore, the equalization for a province could not be affected by the level of services that it provided.

**Mr. Veilleux:** It would have to be a national average.

**Mr. Lynn:** They would look at the case load rather than the richness of their program.

**Mr. Veilleux:** That points out some of the fundamental reasons why expenditures are not taken into account. First, the measurement would be very difficult to standardize. For example, Montreal and Toronto have a subway system but Halifax does not. Therefore, should Halifax be allowed to have a subway system so as to put them on a comparative basis? It would involve that kind of very difficult value judgment which I do not think civil servants or even politicians in a federal-provincial context would want to make. It would be a very difficult measurement in federal-provincial form. It would involve that kind of value judgment not only on costs, but on quantity and quality of services.

**Senator Thériault:** There are some basic needs that surely could be taken into consideration; the ability, for instance, of the Atlantic provinces to give the post-secondary education programs which are available in some of the other provinces. To take another example, there is the need to consider the arrangements under the Canada Assistance Program which are different from the arrangements under the medical care services program. If a poor province usually had a heavy case

[Traduction]

déposé lorsque je suis venu témoigner en octobre, nous avons annexé un tableau à ce sujet. Les honorables sénateurs trouveront utile de l'étudier ou de s'y reporter. On y donne les paiements versés, en vertu du programme de péréquation, à toutes les provinces depuis 1957. On y voit que l'Alberta a reçu des paiements de péréquation de 1957 à 1965. La Colombie-Britannique en a reçu pendant cinq ans. On y voit clairement que l'Ontario est la seule province qui n'a pas reçu de paiements de péréquation jusqu'à maintenant.

**Le président:** Un aspect de la présentation de M. Clark m'échappe: là où il traite de l'uniformisation des services. Je croyais qu'on fondait certains calculs sur les services uniformisés offerts dans tout le pays. On m'a expliqué que le calcul repose sur l'hypothèse de l'égalité de ces services et que, par conséquent, il en est fait abstraction dans le calcul du paiement. On ne retient que les revenus.

**M. Veilleux:** C'est exact.

**Le président:** Mais ce n'est pas ce que j'ai compris.

**M. Veilleux:** La formule ne tient pas compte de l'évaluation des coûts, mais de celle des revenus.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous, sur ce point, eu des objections des provinces? Par exemple, le programme de bien-être social: certaines provinces sont beaucoup plus généreuses que d'autres. Ces provinces plus généreuses pensent-elles que le gouvernement fédéral devrait tenir compte de leur générosité?

**M. Clark:** Non, mais vous savez que si nous devons tenir compte des dépenses, nous devrions les uniformiser comme nous le faisons pour le revenu. Par conséquent, les paiements de péréquation que reçoit une province ne seraient pas modifiés par la qualité des services offerts.

**M. Veilleux:** Il faudrait établir une moyenne nationale.

**M. Lynn:** Il faudrait tenir compte du nombre de cas plutôt que de la valeur même du programme.

**M. Veilleux:** D'où l'on voit bien pourquoi les dépenses n'entrent pas en ligne de compte. Premièrement, il serait très difficile d'uniformiser. Par exemple, les villes de Montréal et de Toronto ont un métro, mais Halifax n'en a pas. Faudrait-il que la ville de Halifax se dote d'un métro, pour être comparable à ces deux autres villes? Et il aurait ensuite ces périlleux jugements de valeur que, à mon avis, ni les fonctionnaires ni les politiciens seraient disposés à porter sur la scène fédérale et provinciale. Ce jugement serait très difficile à faire pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, qui devraient non seulement évaluer les services, mais en faire aussi une appréciation, quantitative et qualitative.

**Le sénateur Thériault:** Il y a bien certaines besoins fondamentaux qui pourraient entrer en ligne de compte. Par exemple, la capacité des provinces de l'Atlantique à offrir les programmes d'enseignement collégial et universitaire qu'offrent d'autres provinces. Autre exemple, il faudrait tenir compte des dispositions du Programme d'assistance publique du Canada, qui ne sont pas les mêmes que celles du Programme d'assurance soins-médicaux. Si on compare une pro-



*[Text]*

load of welfare recipients as opposed to a wealthy province which had a low case load and a very high revenue, it is very hard to say whether equalization really comes into play in some of these programs. I remember very well fighting with the federal government for a long, long time, and I was responsible for health and welfare on these programs, and I was never able to understand why one measurement was used for the health program and a different measurement was used for the "food program", as I call it, the welfare program.

**The Chairman:** Senators, if there are no further questions, shall I report Bill C-24 without amendment?

**Senator Roblin:** And thank our guests for a very interesting presentation.

**The Chairman:** I will indeed do that. I have to say that equalization still remains arcane, but is much, much less confusing than it was. We were very much impressed with you, Mr. Veilleux, and your officials when you arrived here on October 23 and made your initial presentation. We have seen no reason to change that assessment, and I am sure I speak on behalf of the members of the committee. I would like especially to thank Mr. Clark for his very articulate presentation. Thank you very much.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

vince pauvre, qui compte beaucoup de prestataires du bien-être social, à une province riche, où il n'y a pas beaucoup de prestataires, et où les particuliers ont un revenu élevé, il devient très difficile d'établir si la péréquation entre vraiment en ligne de compte dans certains programmes. Je me rappelle très bien la lutte que j'ai menée contre le gouvernement fédéral pendant très longtemps: j'étais chargé des programmes de santé et de bien-être, et je n'ai jamais pu comprendre pourquoi on utilisait des méthodes différentes de mesures pour le programme de santé et, pour ce que j'appelais, le «programme d'alimentation», le programme de bien-être.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, si vous n'avez plus d'autres questions, dois-je faire rapport du Bill C-24 sans modification?

**Le sénateur Roblin:** Vous devriez aussi remercier nos invités, qui nous ont fait une présentation très intéressante.

**Le président:** C'est ce que je vais faire. Je dois dire que la péréquation me semble encore très complexe, mais beaucoup moins qu'auparavant. Je dois féliciter M. Veilleux et les fonctionnaires de son service, qui nous ont fait une très bonne impression à leur première séance du 23 octobre. Cette impression demeure et je suis sûr d'exprimer là l'opinion des membres du Comité. J'aimerais, notamment, remercier M. Clark, de son clair exposé. Merci beaucoup.

La séance est levée.



**APPENDIX**

**APPENDICE**



CHART 1

YIELD OF ONE INCOME TAX POINT  
1977 TAXATION YEAR

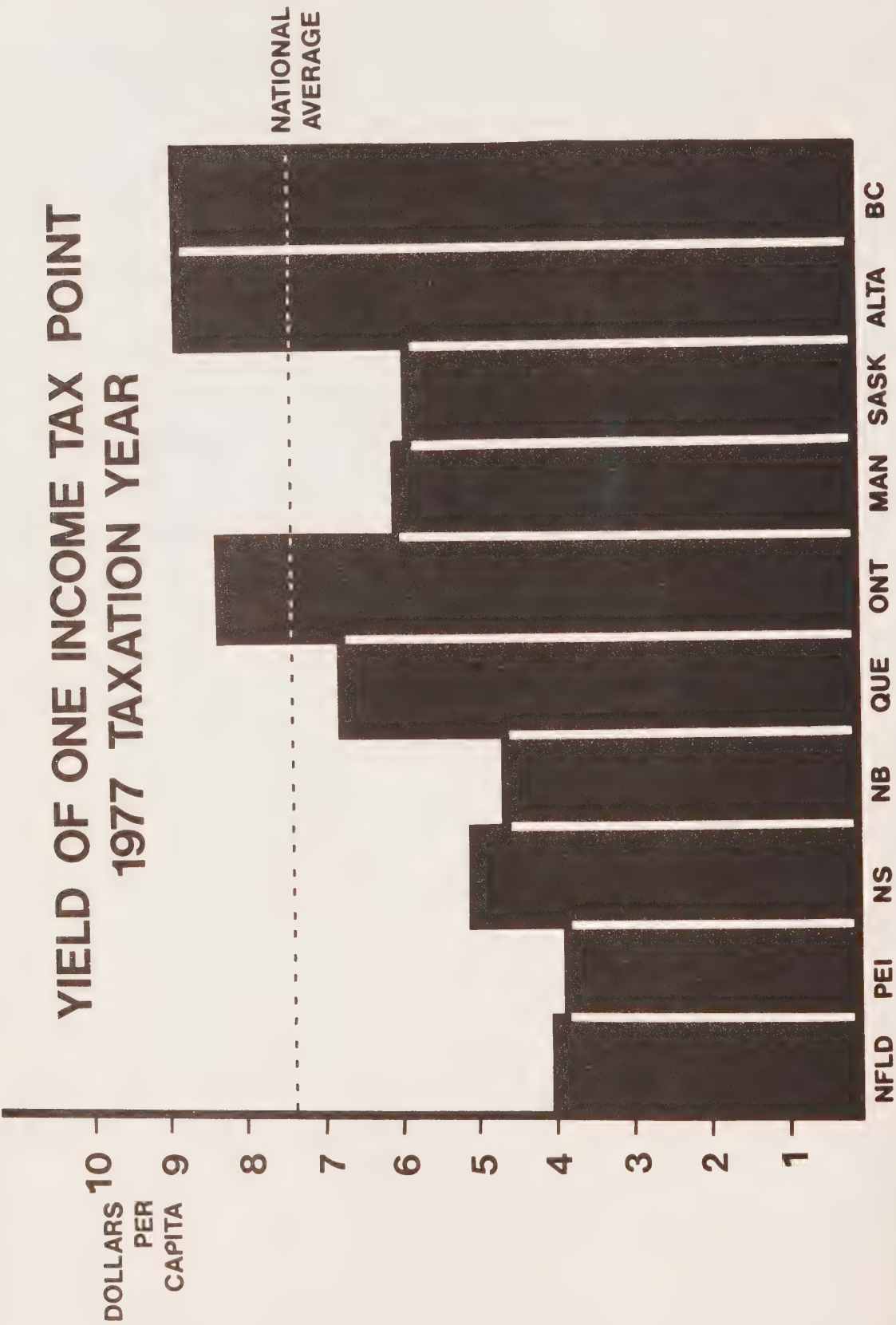
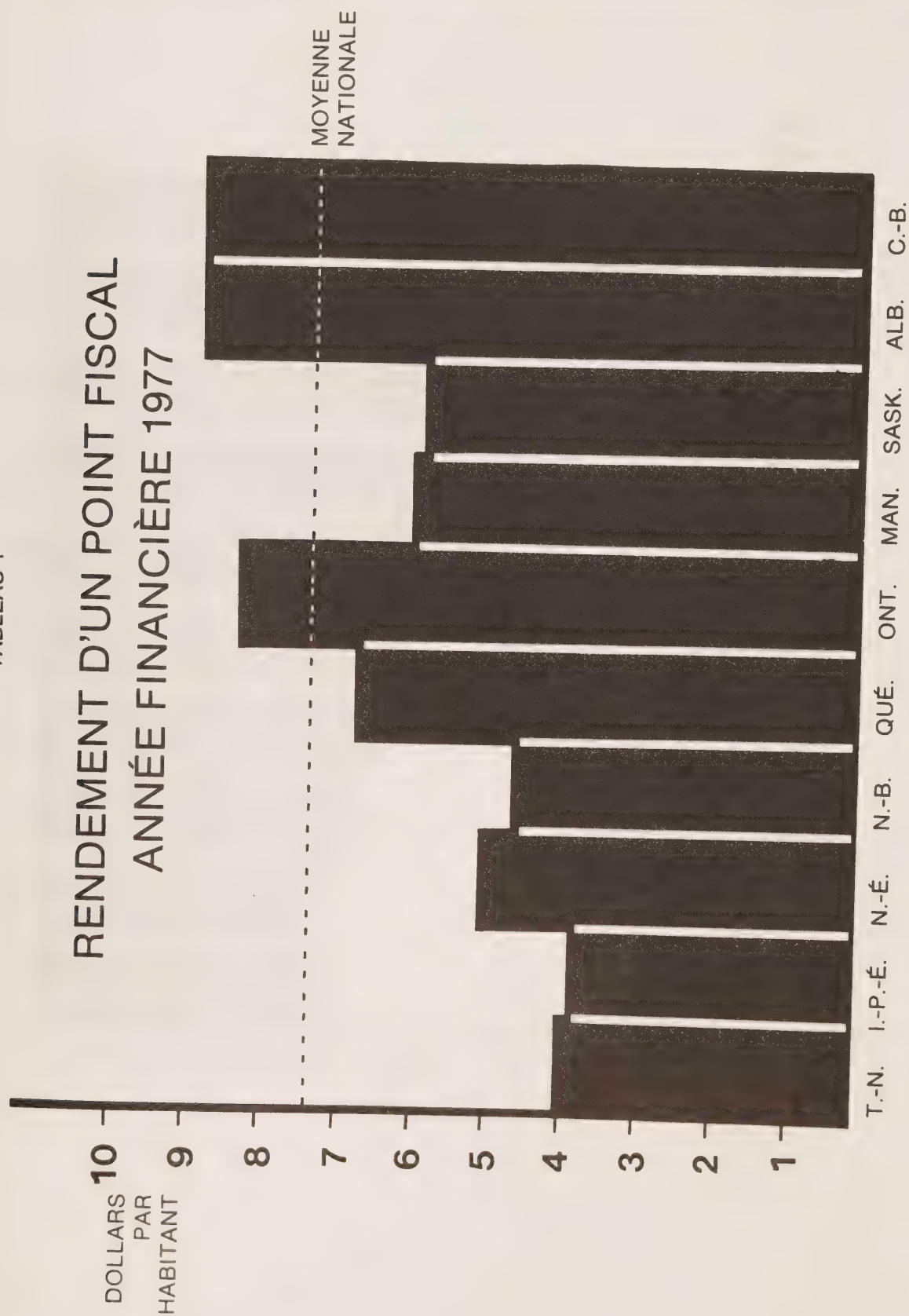


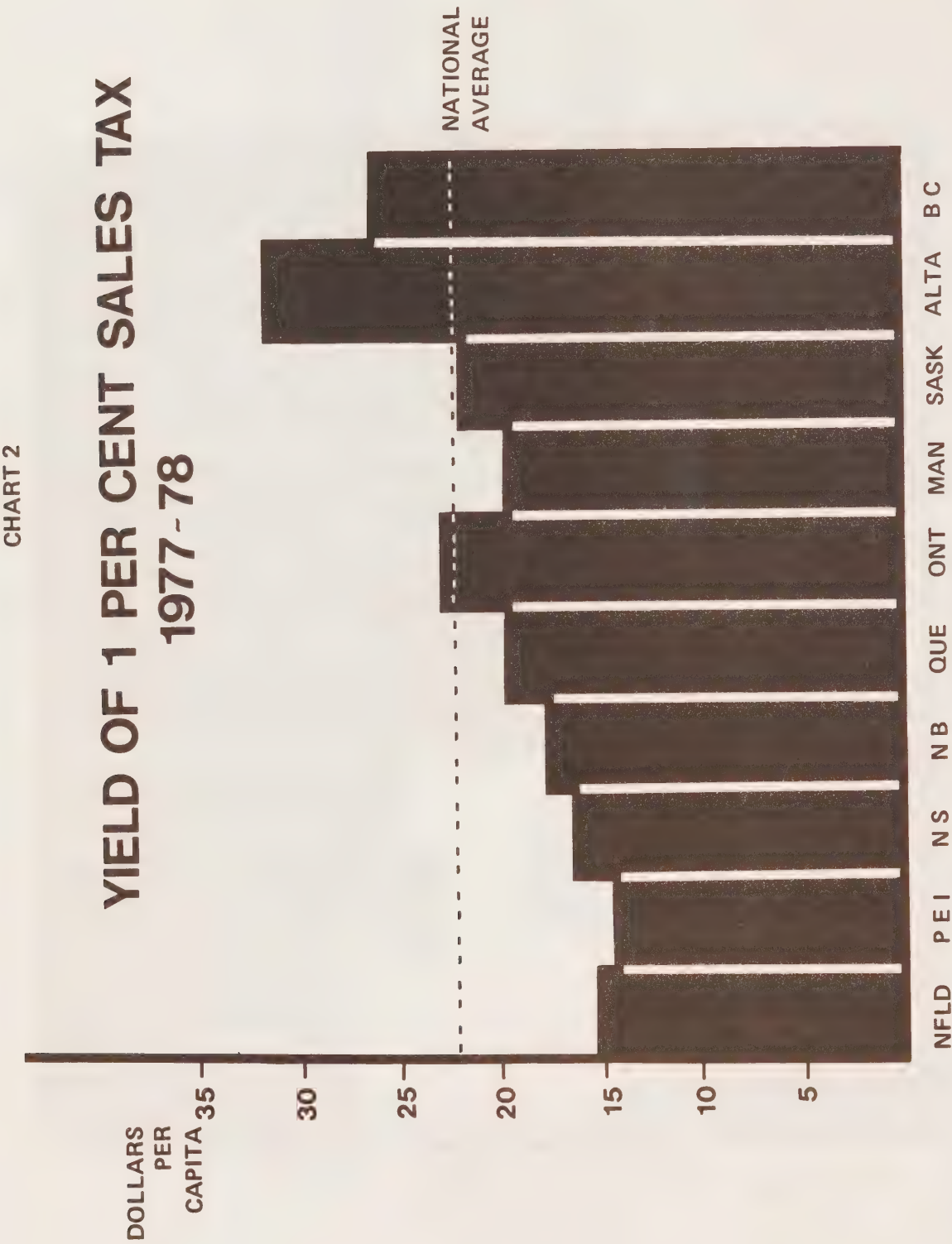


TABLEAU 1

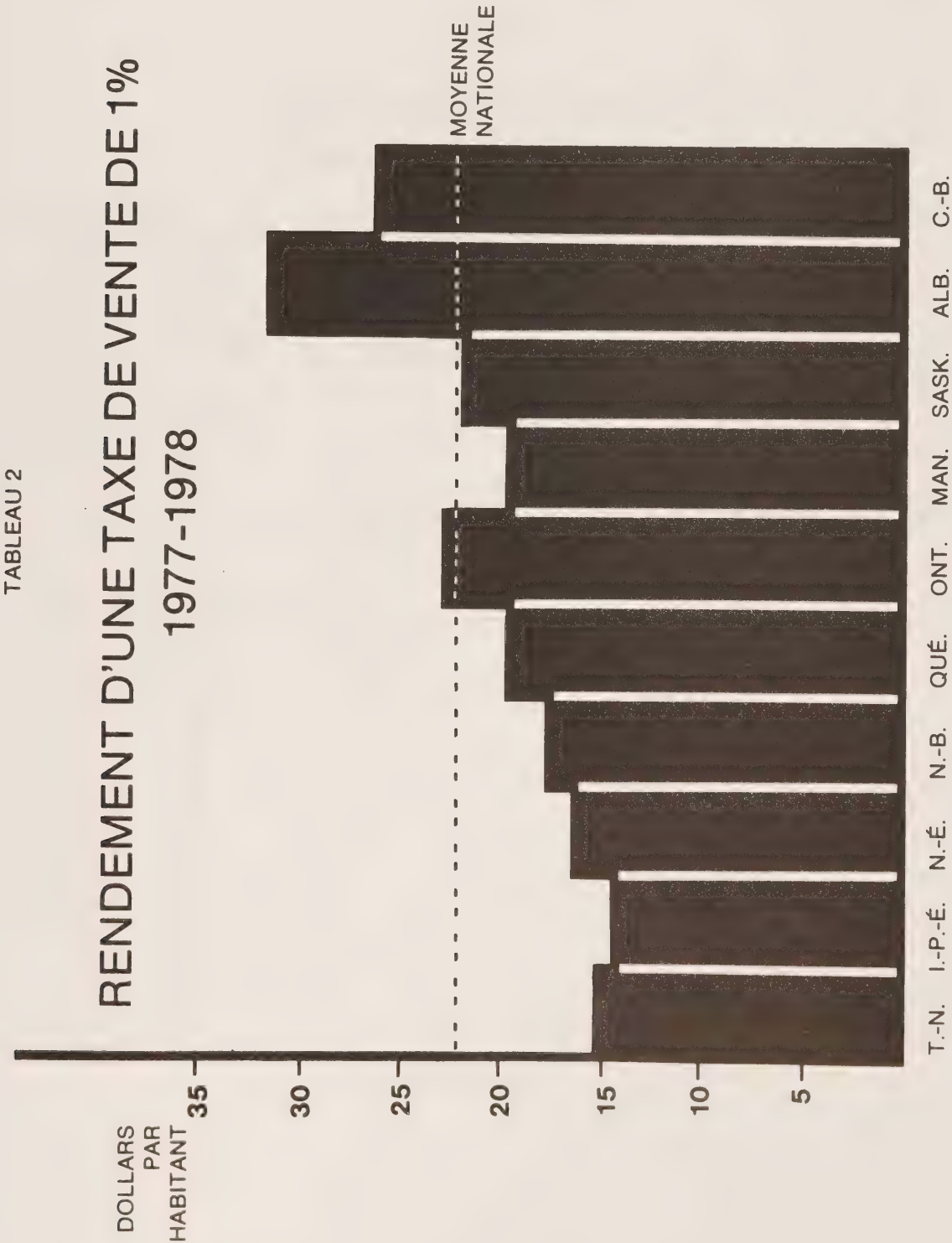
# RENDEMENT D'UN POINT FISCAL ANNÉE FINANCIÈRE 1977













## CHART 3

## EQUALIZATION OF HYPOTHETICAL SALES TAX

## (TWO PROVINCE FEDERATION)

	PROVINCE A (RICH)	PROVINCE B (POOR)	TOTAL
1. ACTUAL REVENUES	\$ 5,400	\$ 4,600	\$ 10,000
2. RETAIL SALES	\$60,000	\$40,000	\$100,000
3. NATIONAL AVERAGE TAX RATE			10%
4. YIELD AT AVERAGE RATE	\$ 6,000	\$ 4,000	\$ 10,000
5. POPULATION	100	100	200
6. PER CAPITA YIELD	\$60	\$40	\$50
7. EQUALIZATION PER CAPITA	0	\$10	
8. EQUALIZATION	0	\$ 1,000	



TABLEAU 3  
PÉRÉQUATION DE TAXES DE VENTE HYPOTHÉTIQUES  
FÉDÉRATION DE DEUX PROVINCES

	PROVINCE A (RICHE)	PROVINCE B (PAUVRE)	TOTAL
1. REVENUS RÉELS	\$ 5,400	\$ 4,600	\$ 10,000
2. VENTES AU DÉTAIL	\$60,000	\$40,000	\$100,000
3. MOYENNE NATIONALE DU TAUX D'IMPÔT			10%
4. RENDEMENT AU TAUX MOYEN	\$ 6,000	\$ 4,000	\$ 10,000
5. POPULATION	100	100	200
6. RENDEMENT PAR HABITANT	\$60	\$40	\$50
7. PÉRÉQUATION PAR HABITANT	0	\$10	
8. PÉRÉQUATION	0	\$ 1,000	



CHART 4  
EQUALIZATION OF HYPOTHETICAL SALES TAX  
(TWO PROVINCE FEDERATION)

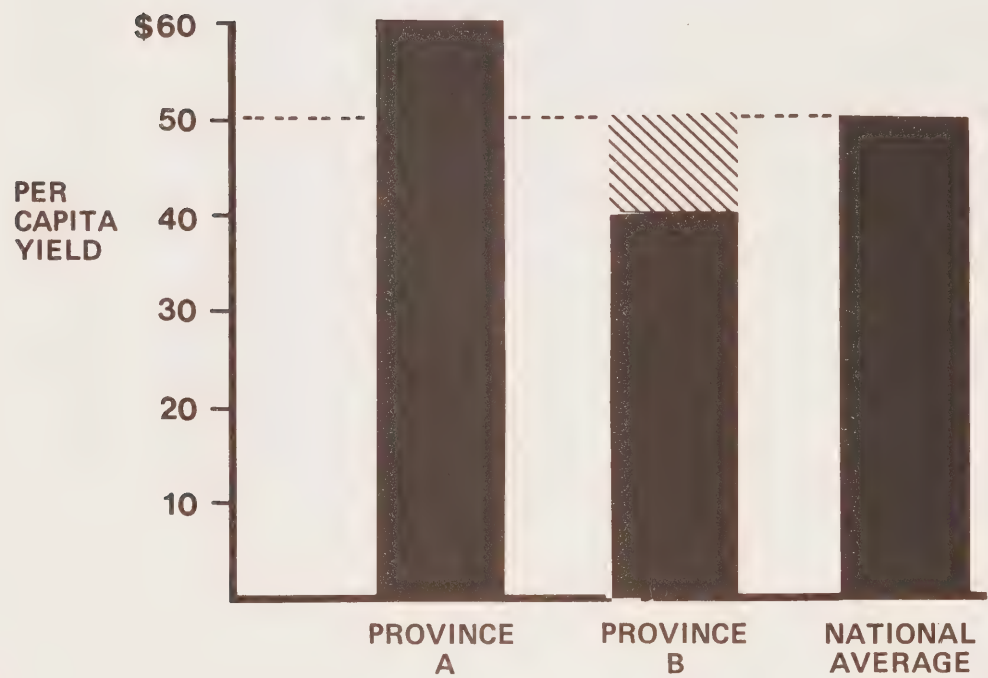




TABLEAU 4  
PÉRÉQUATION DE TAXES DE VENTE HYPOTHÉTIQUES  
(FÉDÉRATION DE DEUX PROVINCES)

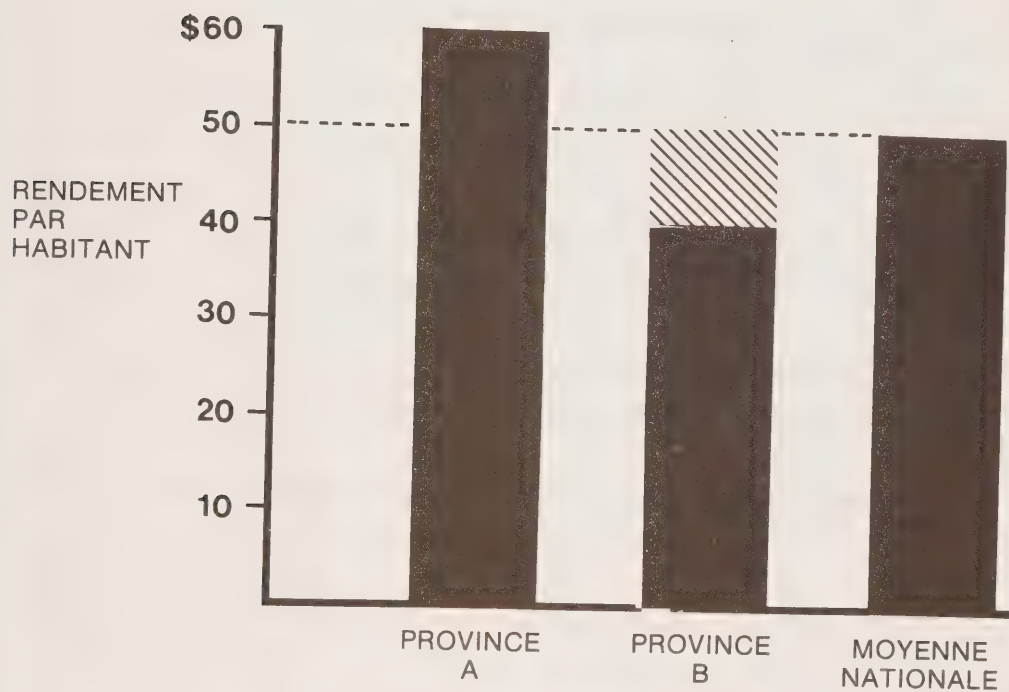




CHART 5A  
ACTUAL RETAIL SALES TAX REVENUES  
PER CAPITA 1977-78

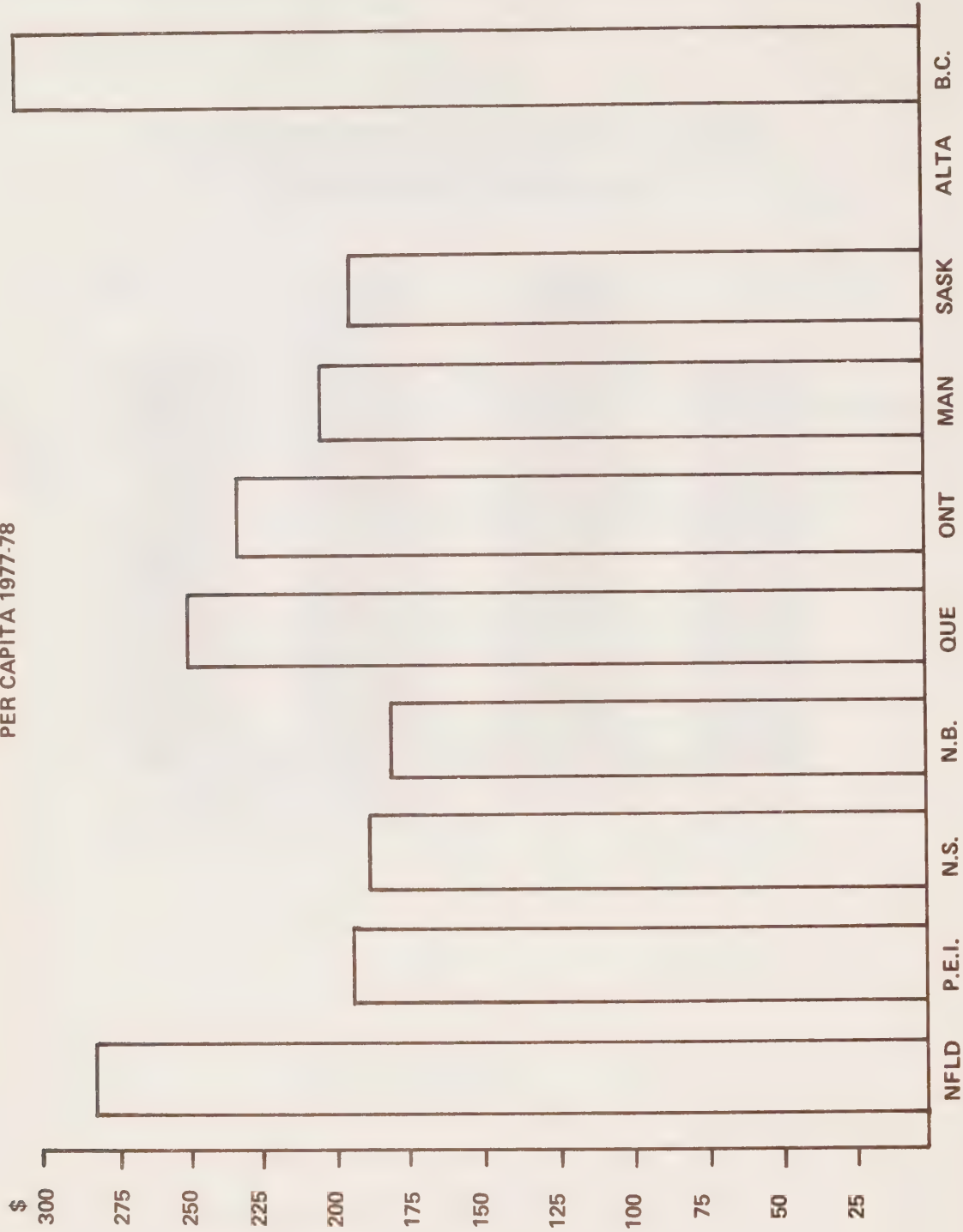




TABLEAU 5A

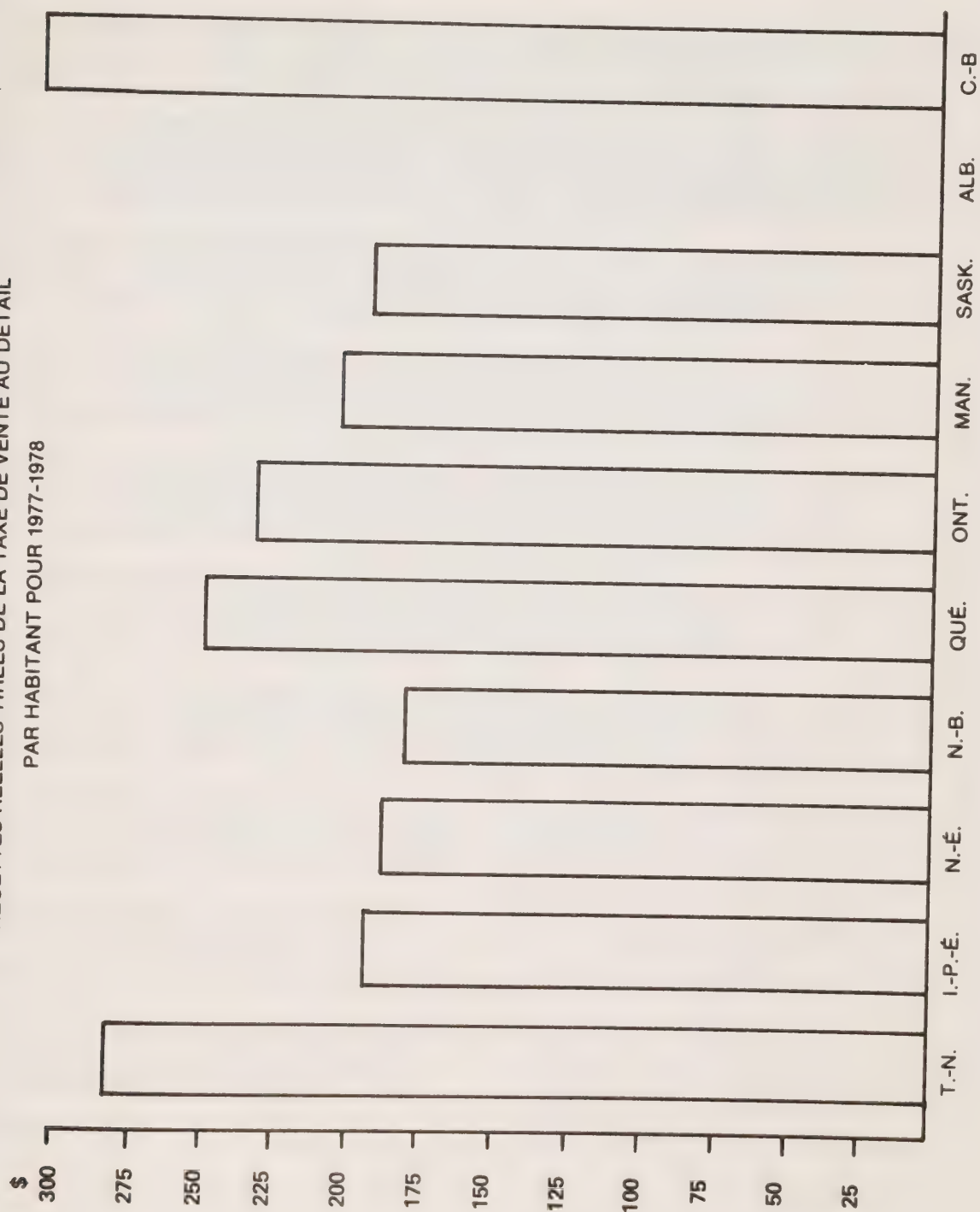
RECETTES RÉELLES TIRÉES DE LA TAXE DE VENTE AU DÉTAIL  
PAR HABITANT POUR 1977-1978



CHART 5B  
ACTUAL AND STANDARDIZED RETAIL SALES TAX REVENUES  
PER CAPITA 1977-78

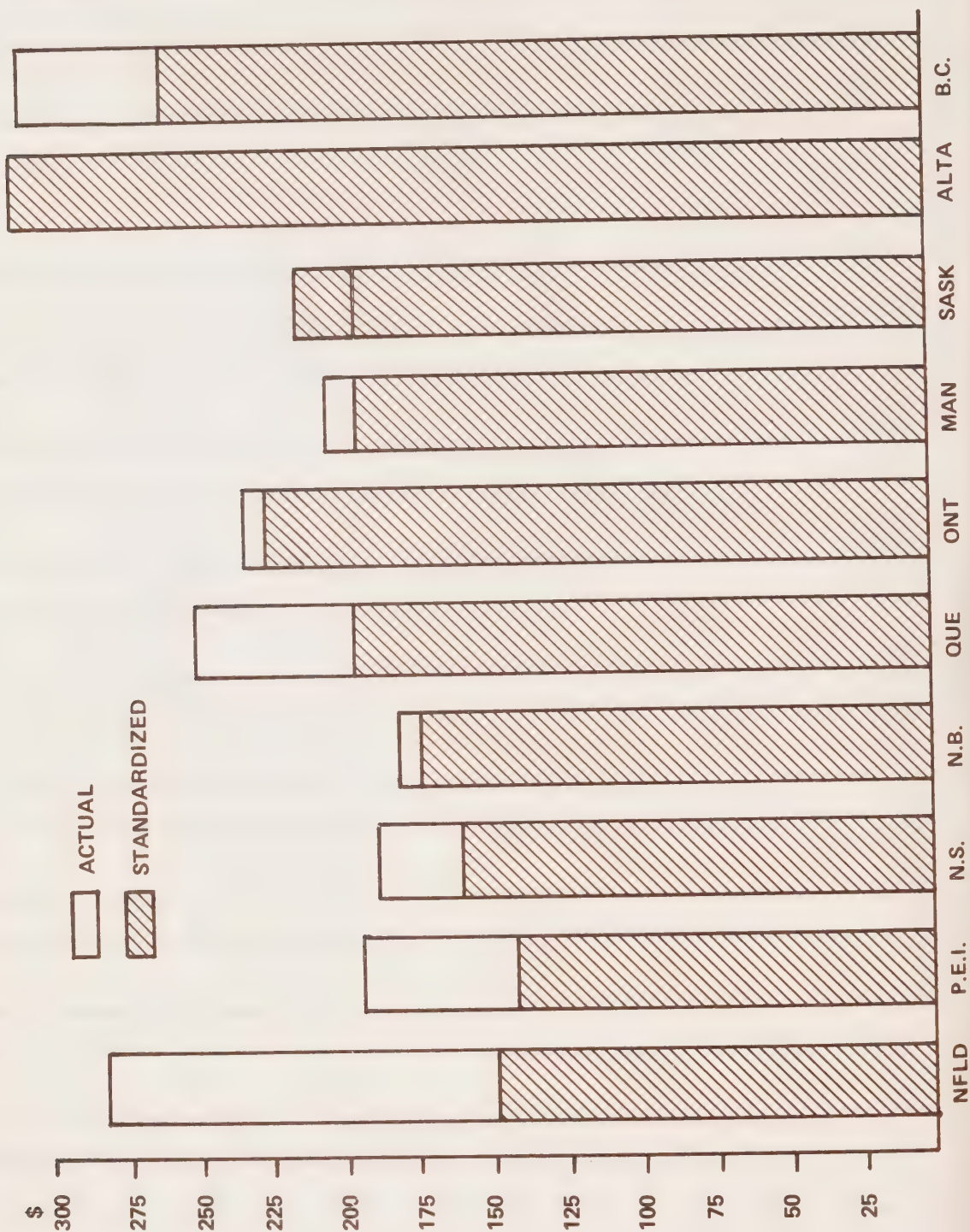




TABLEAU 5B

ET RECETTES NORMALISÉES TIRÉES DE LA TAXE DE VENTE AU DÉTAIL  
PAR HABITANT POUR 1977-1978

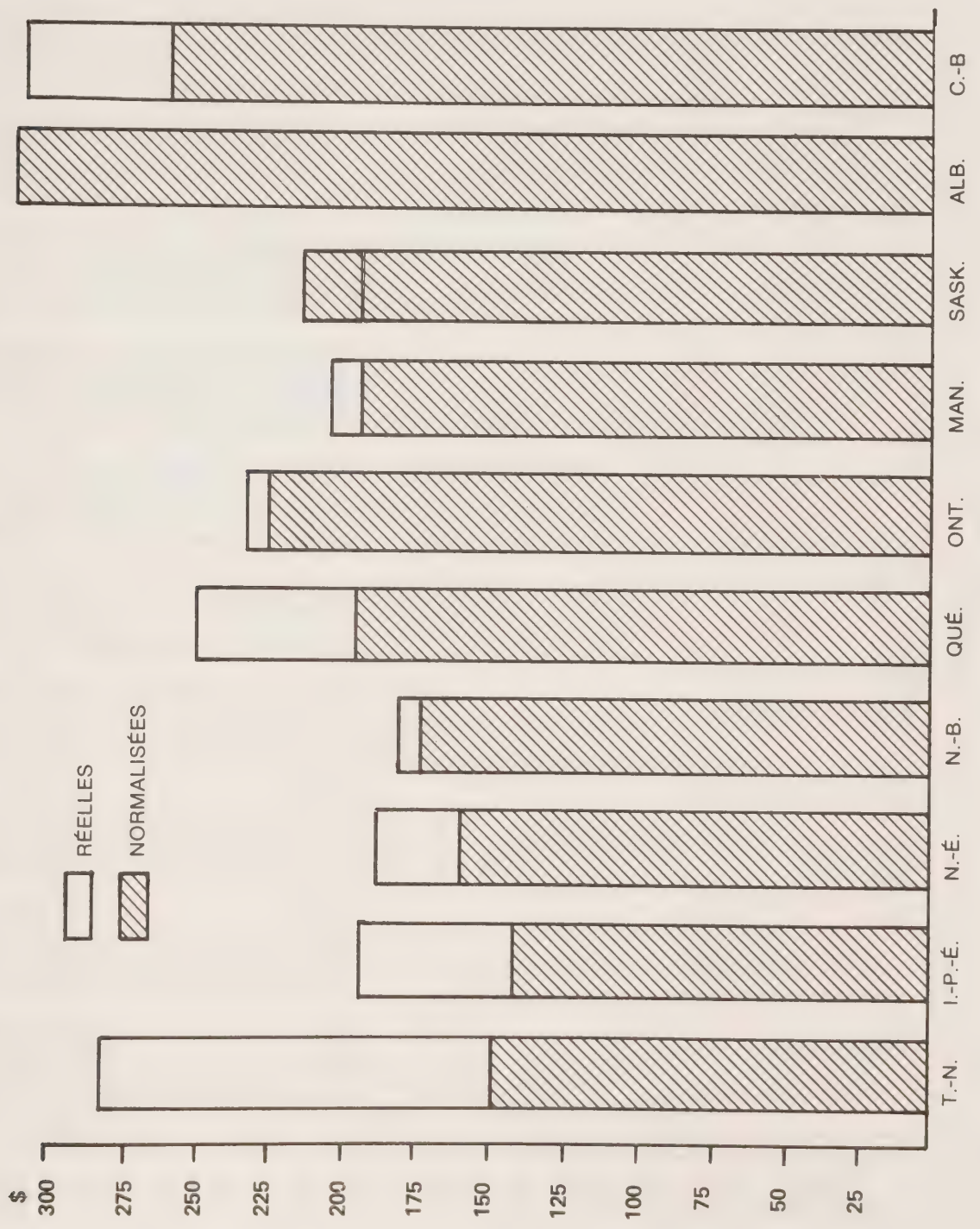




CHART 5C  
STANDARDIZED RETAIL SALES TAX REVENUES  
PER CAPITA 1977-78

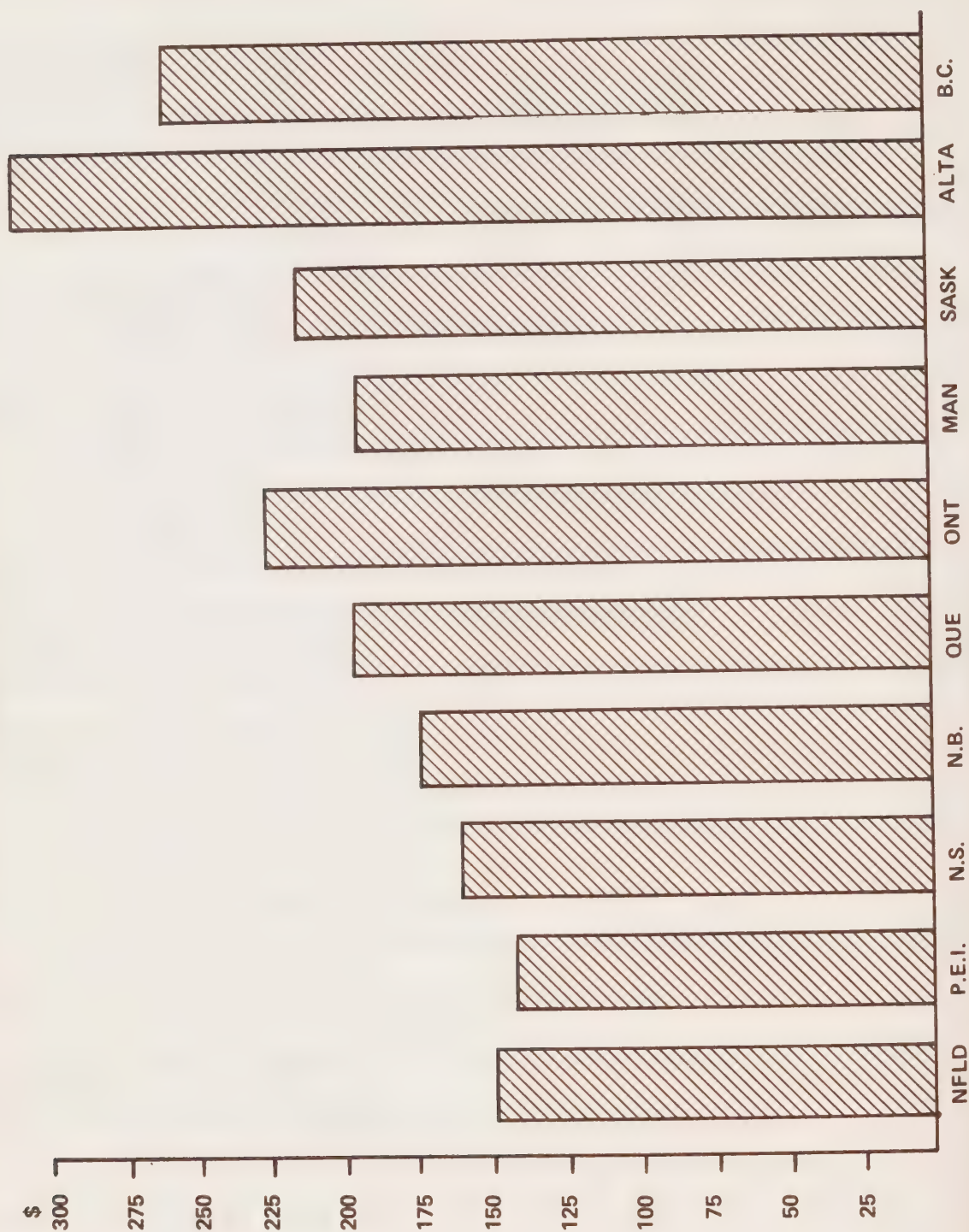




TABLEAU 5C  
RECETTES NORMALISÉES TIRÉES DE LA TAXE DE VENTE AU DÉTAIL  
PAR HABITANT POUR 1977-1978

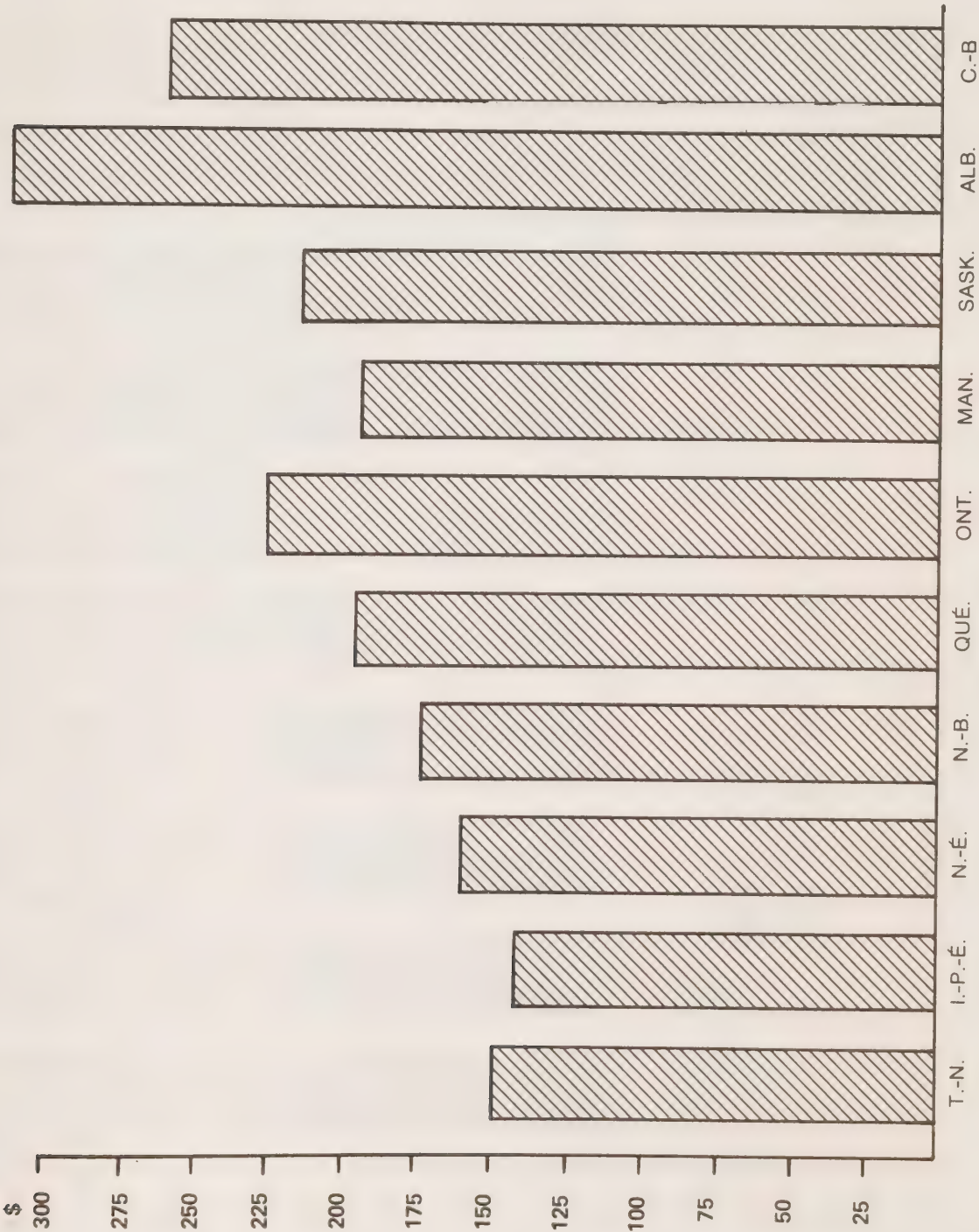




CHART 5D  
EQUALIZED RETAIL SALES TAX REVENUES  
PER CAPITA 1977-78

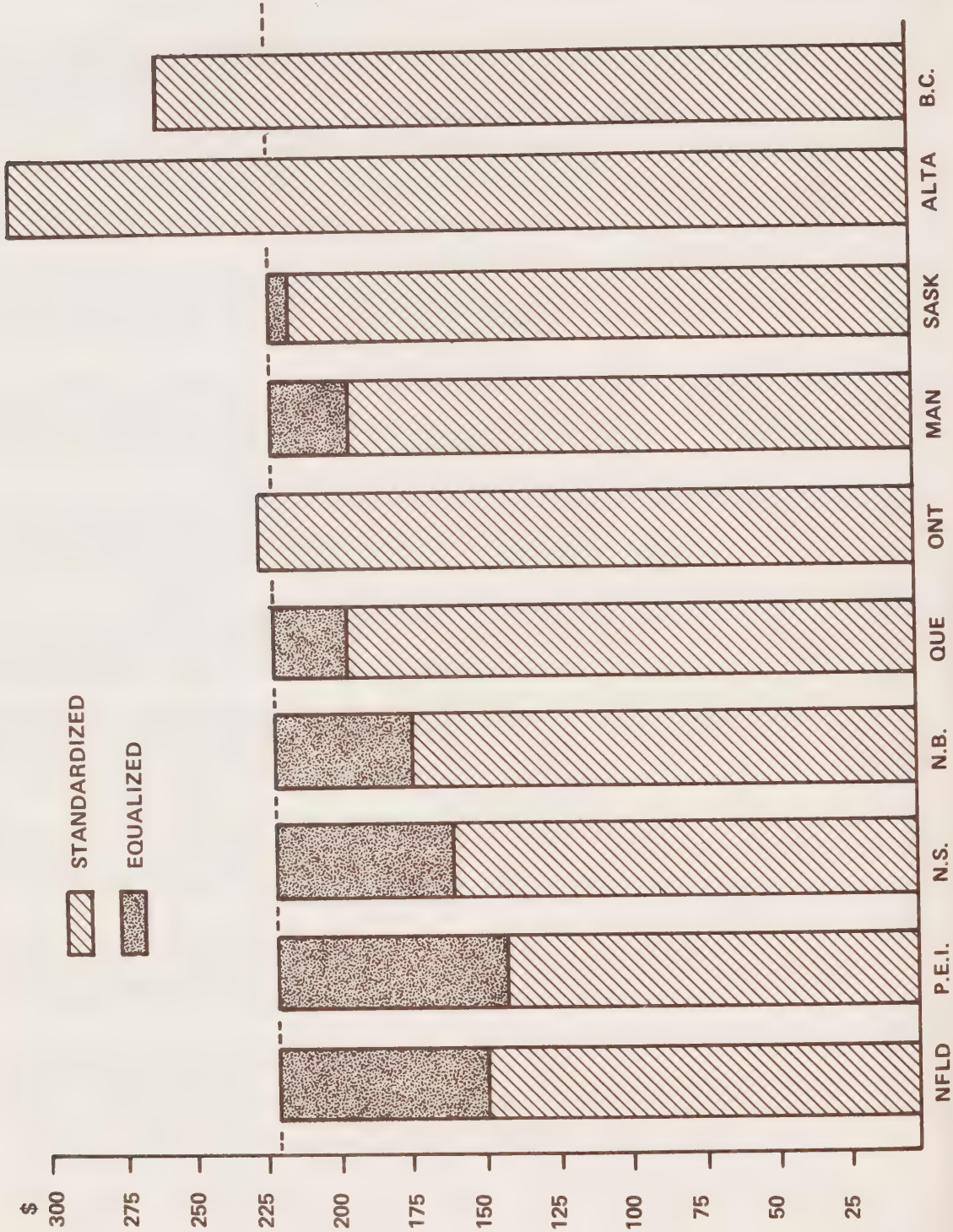




TABLEAU 5D

PÉRÉQUATION DES RECETTES TIRÉES DES TAXES DE VENTE  
PAR HABITANT POUR 1977-1978

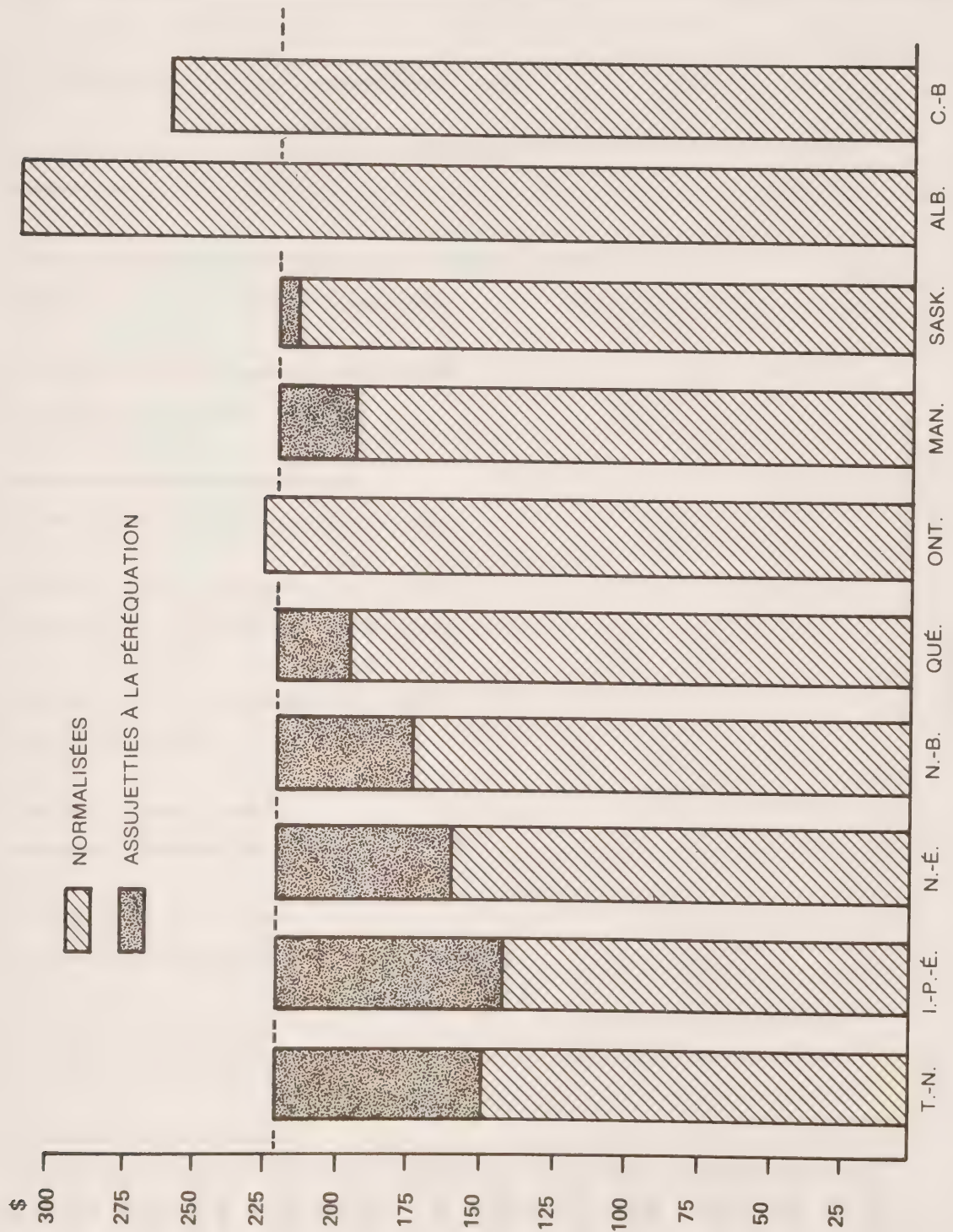
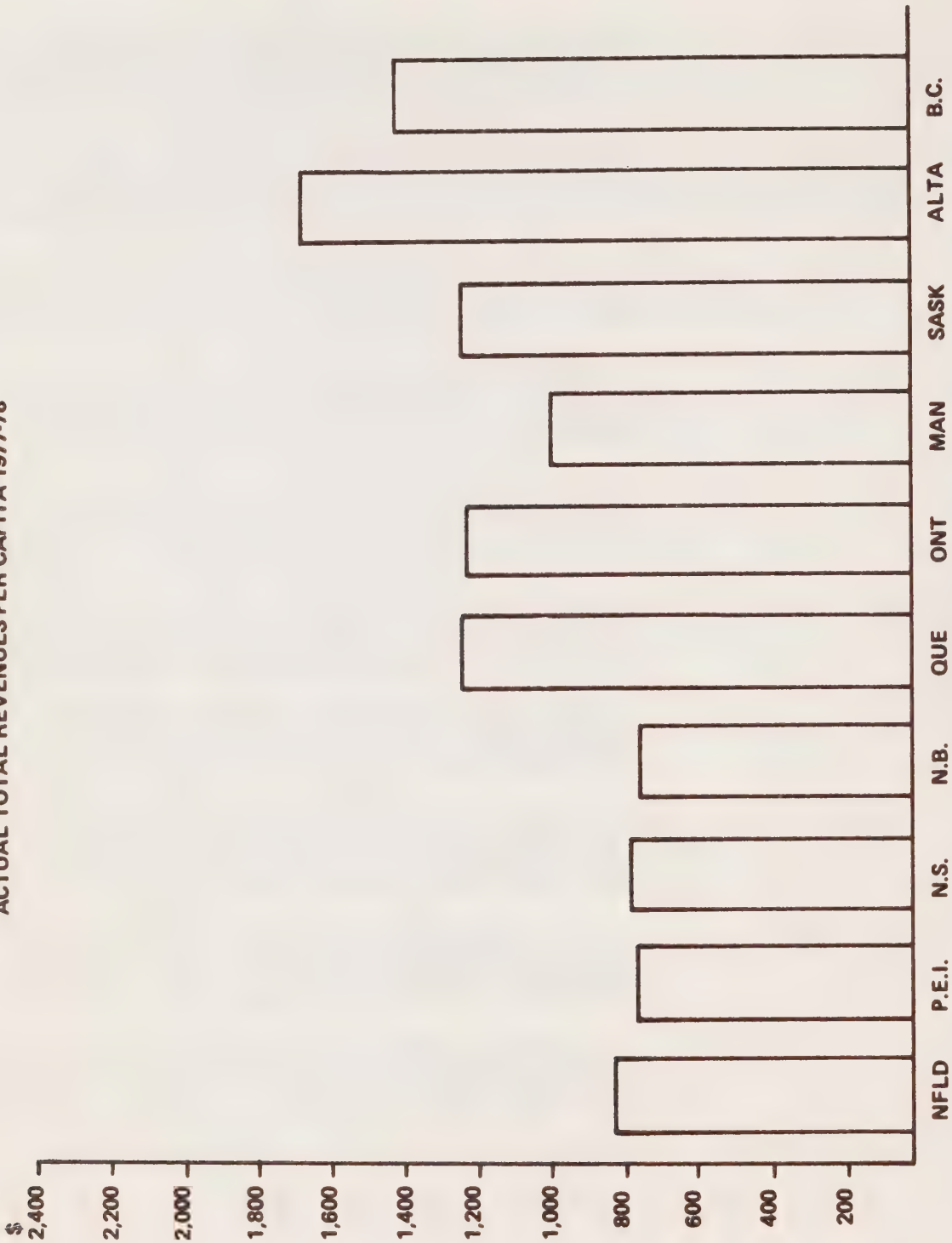




CHART 6A  
ACTUAL TOTAL REVENUES PER CAPITA 1977-78





TABEAU 6A

TOTAL DES RECETTES RÉELLES GLOBALES PAR HABITANT  
POUR 1977-1978

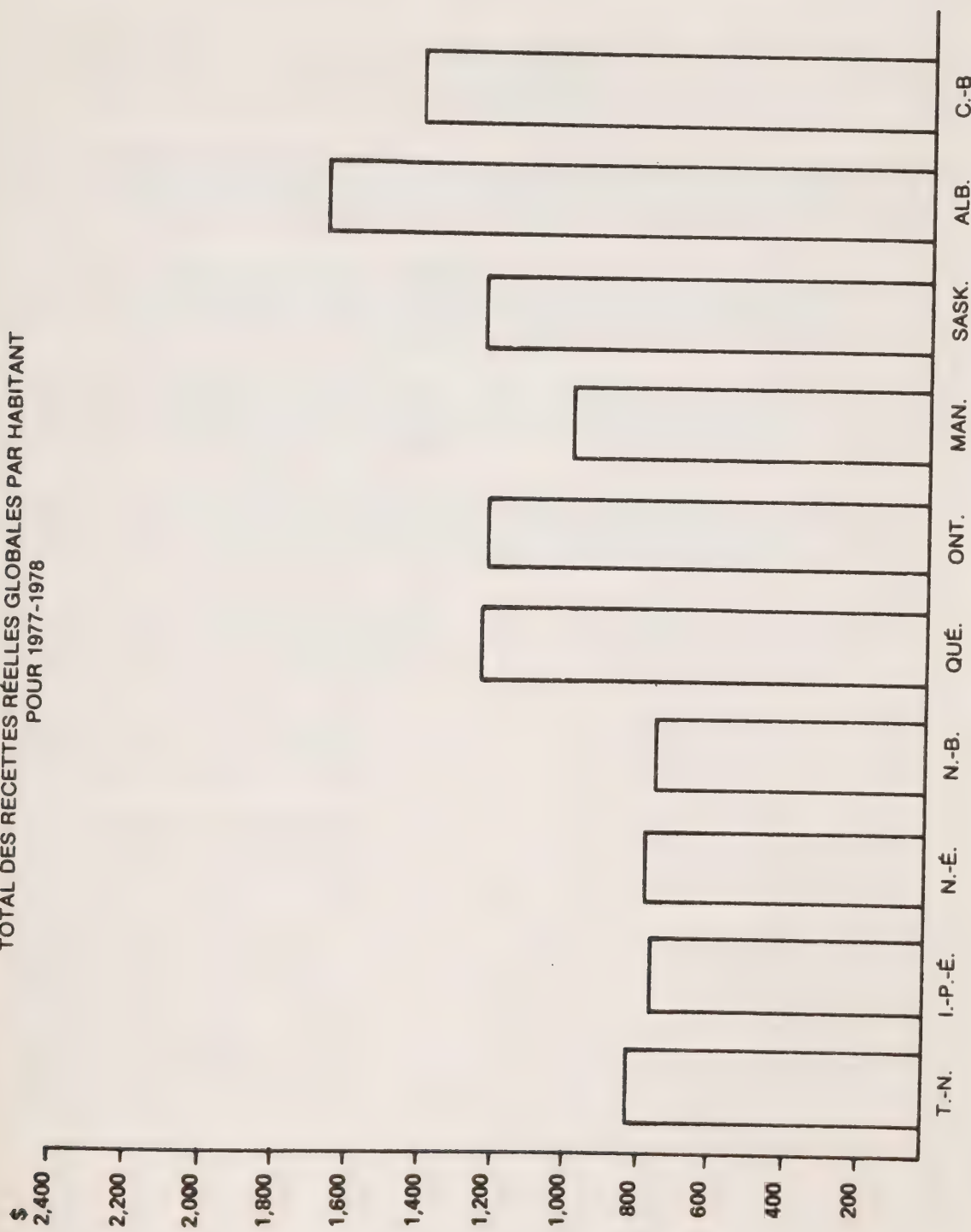
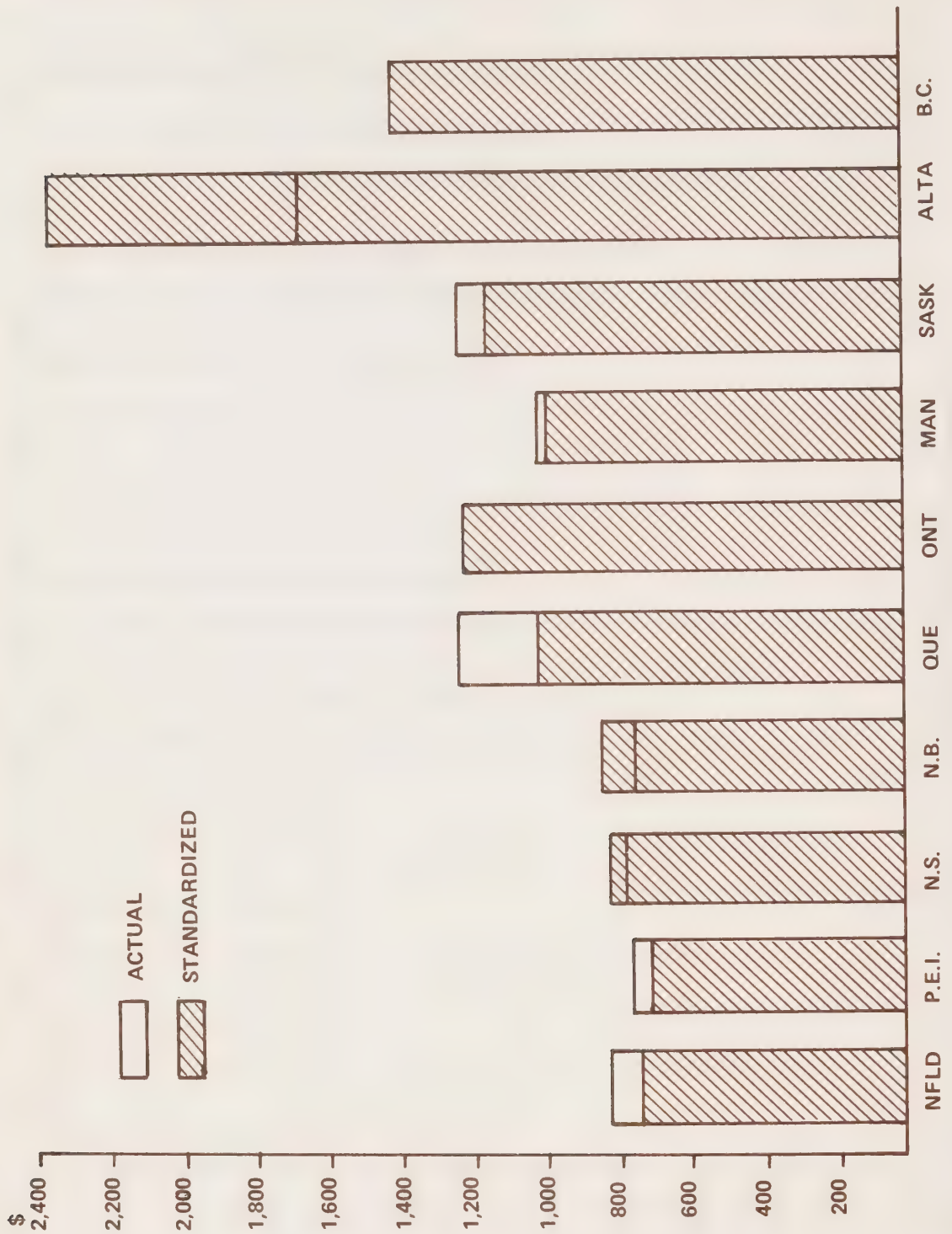




CHART 6B  
ACTUAL AND STANDARDIZED TOTAL REVENUES PER CAPITA 1977-78





TABEAU 6B  
TOTAL DES RECETTES RÉELLES ET NORMALISÉES PAR HABITANT  
POUR 1977-1978

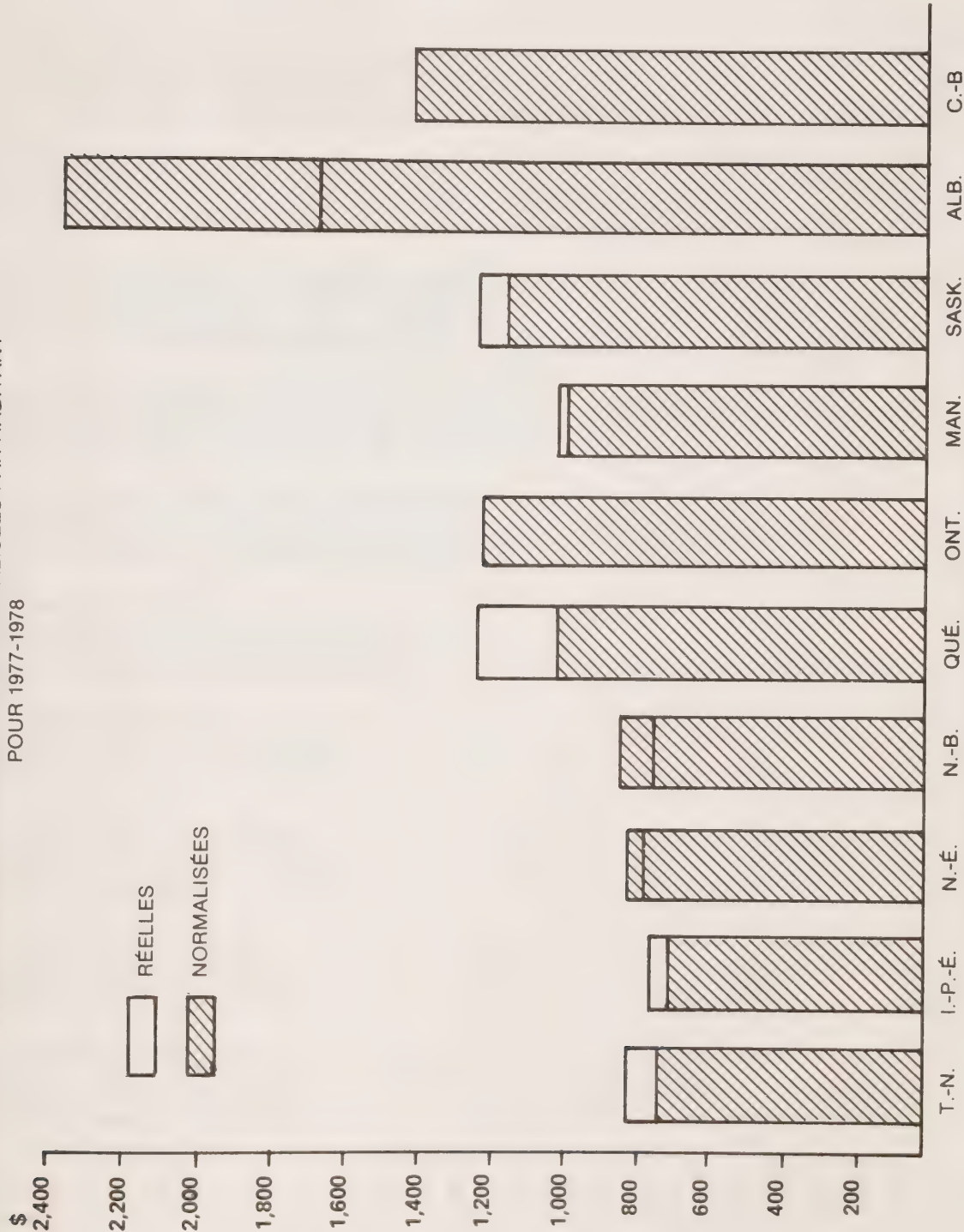




CHART 6C

STANDARDIZED TOTAL REVENUES PER CAPITA 1977-78

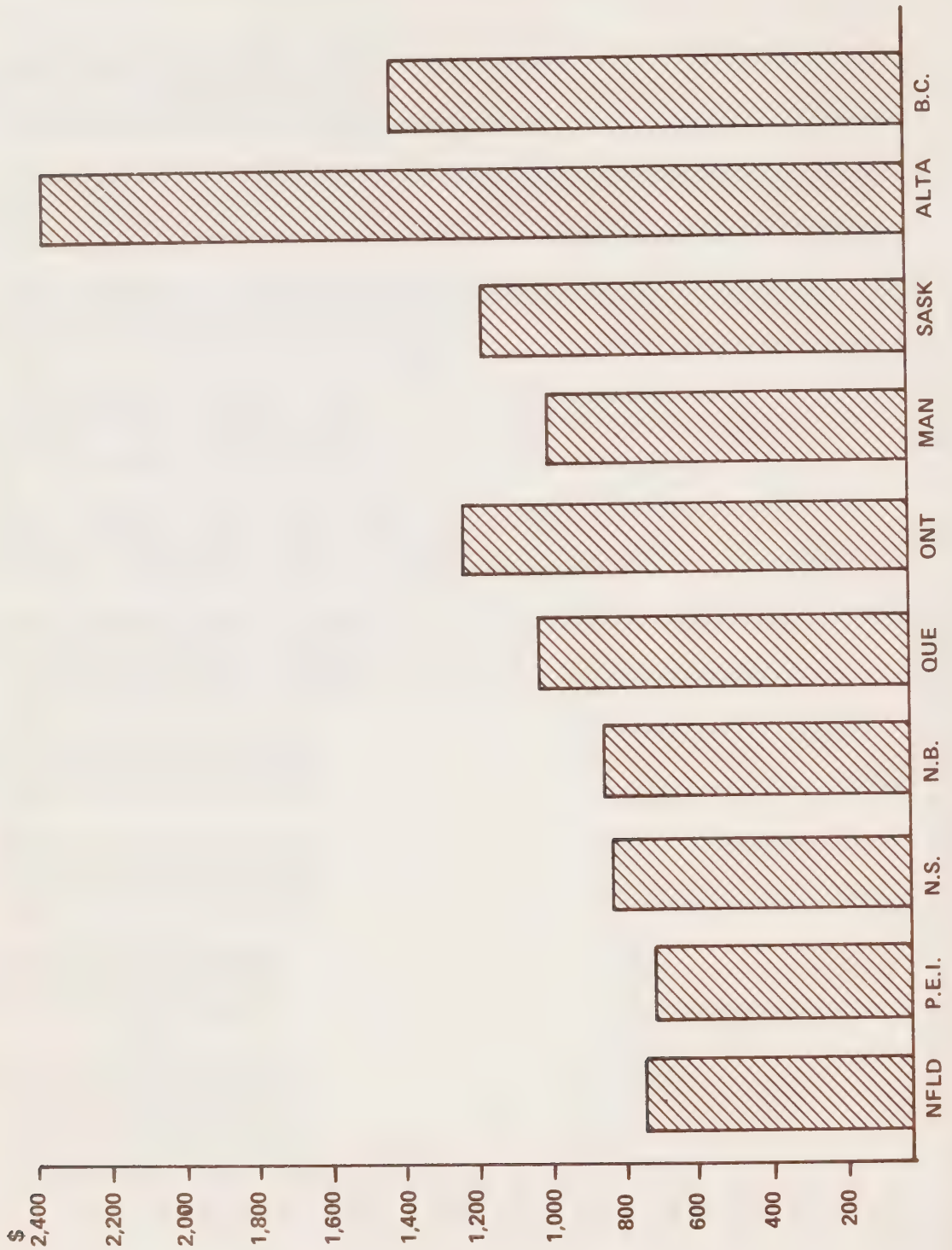




TABLEAU 6C  
TOTAL DES RECETTES NORMALISÉES PAR HABITANT  
POUR 1977-1978

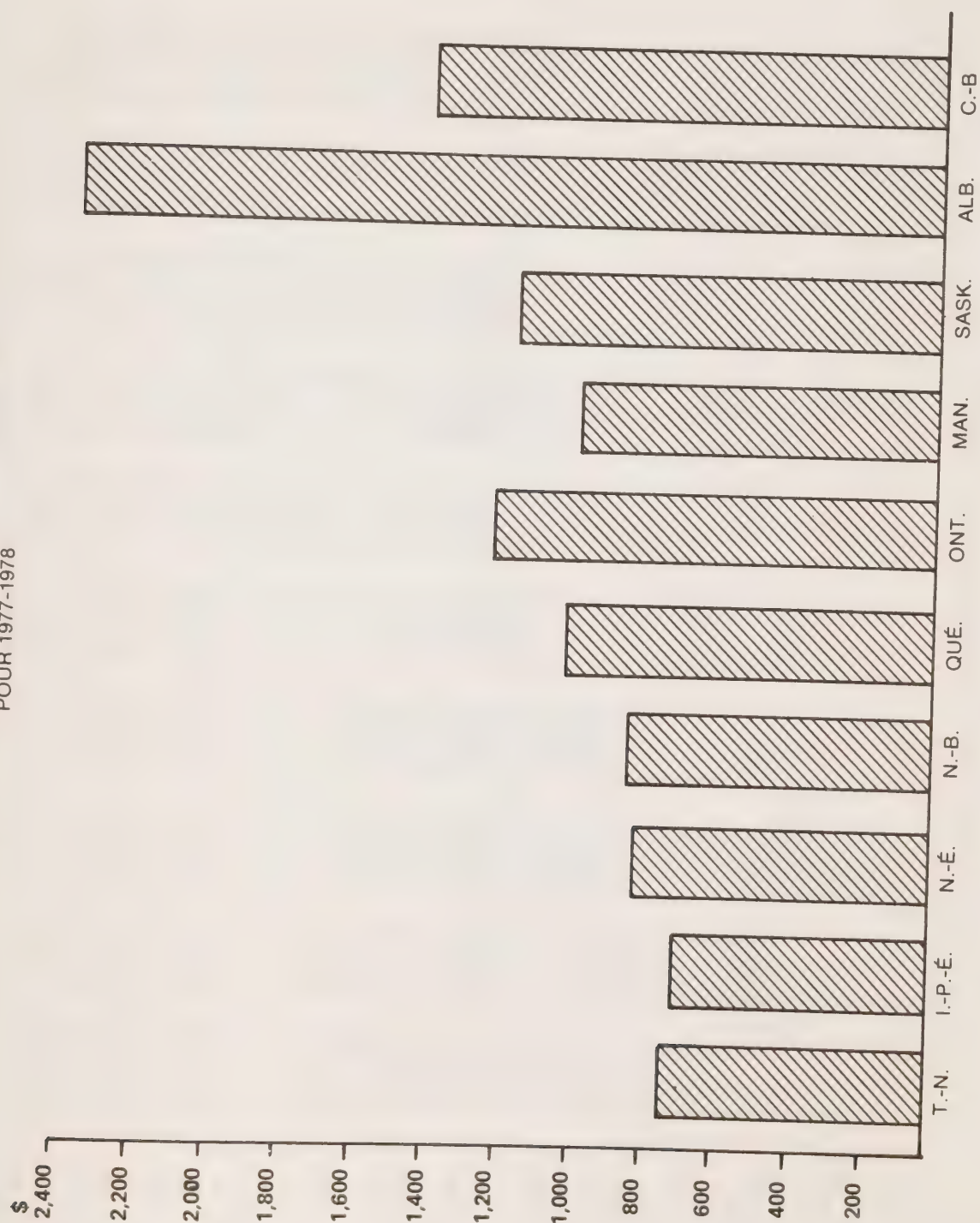




CHART 6D  
EQUALIZED TOTAL REVENUES PER CAPITA 1977-78





TABLEAU 6D

TOTAL DES RECETTES ASSUJETTIES À LA PÉRÉQUATION PAR HABITANT  
POUR 1977-1978

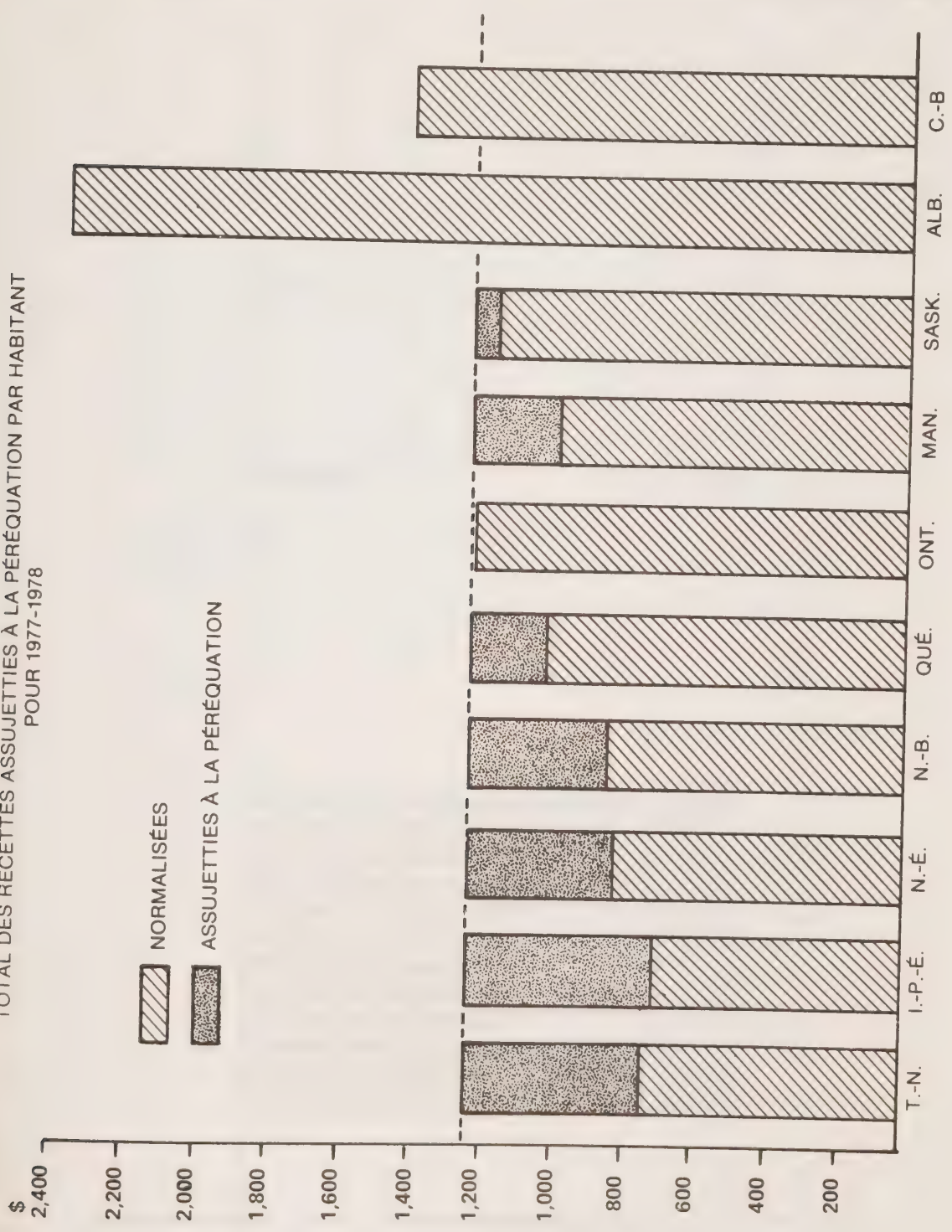
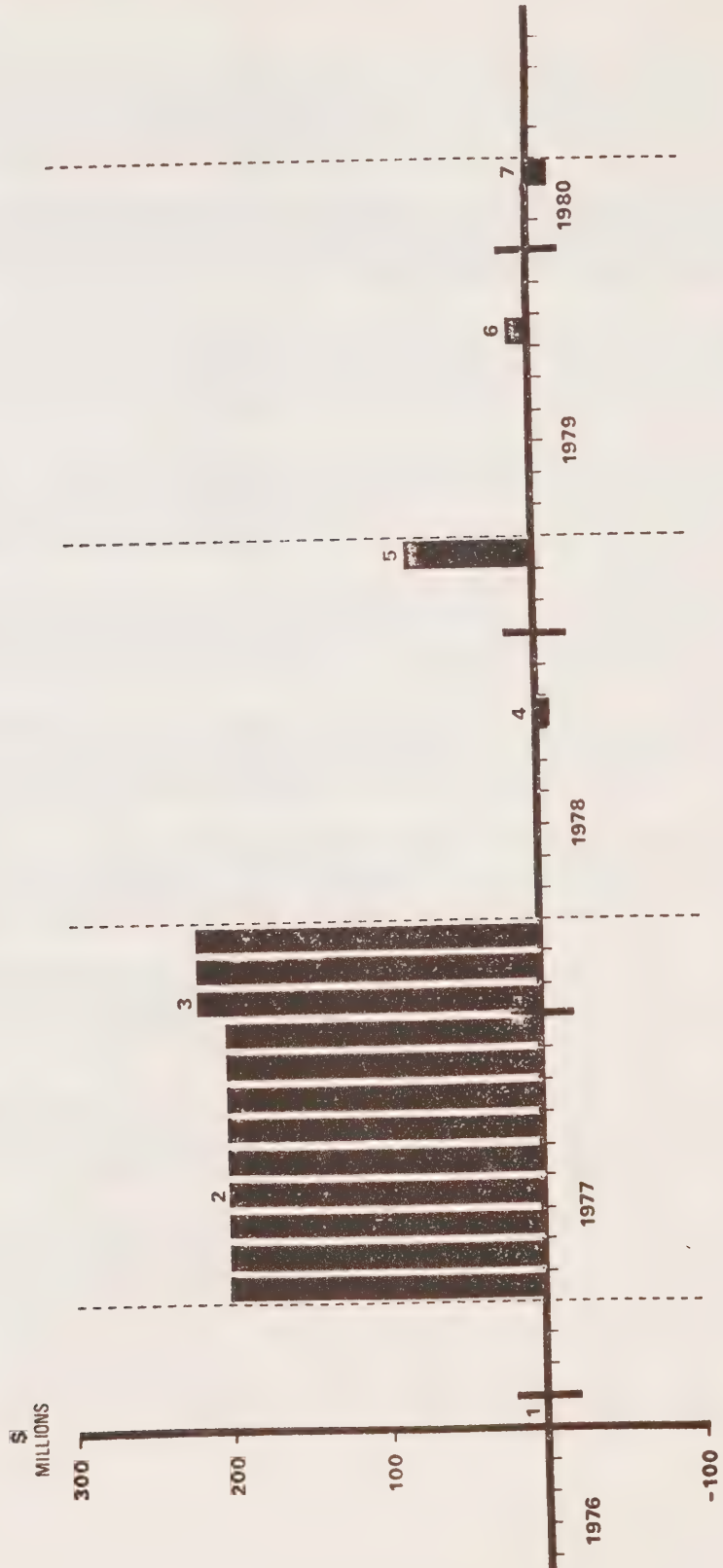




CHART 7  
CALCULATIONS AND PAYMENTS





TABEAU 7  
CALCULS ET PAIEMENTS

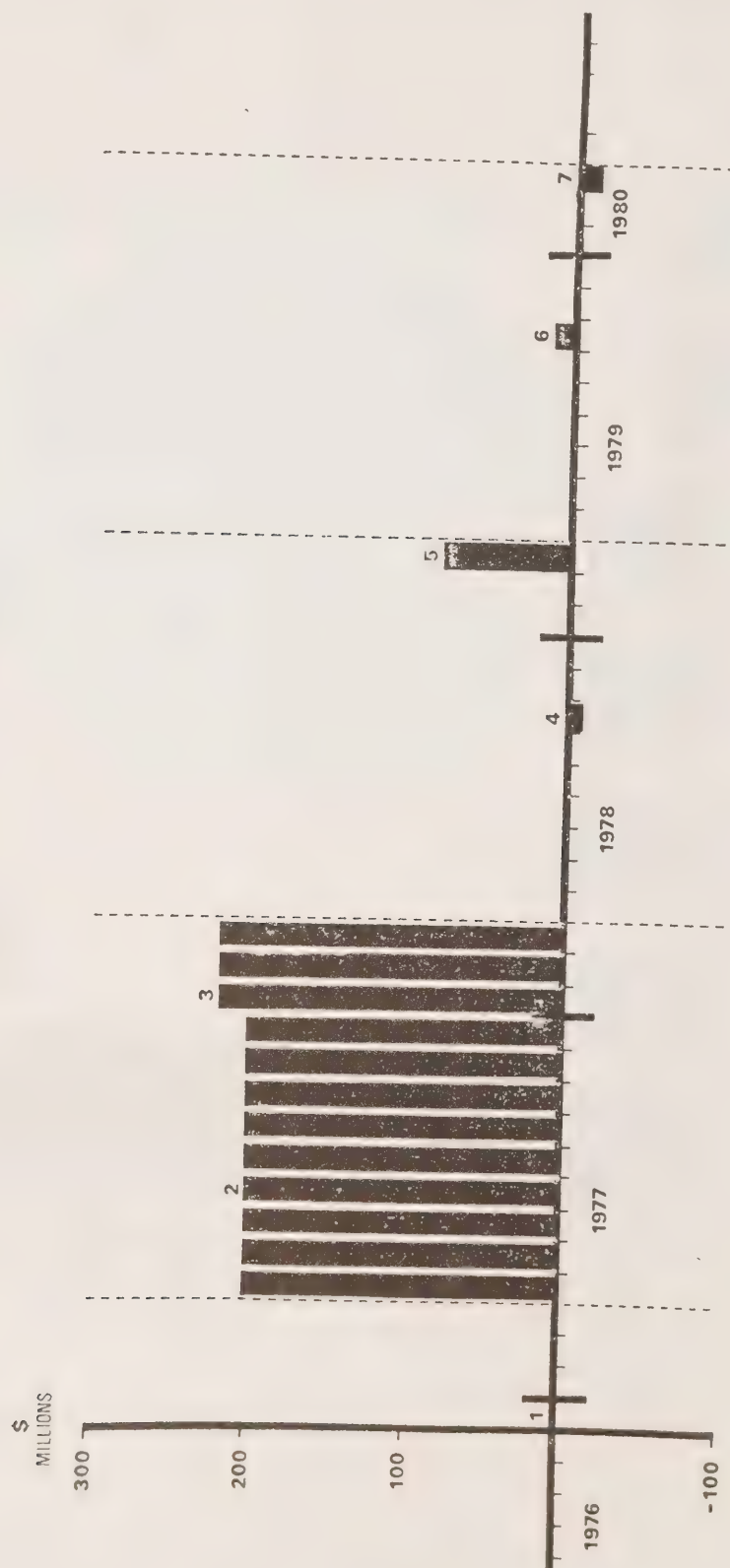
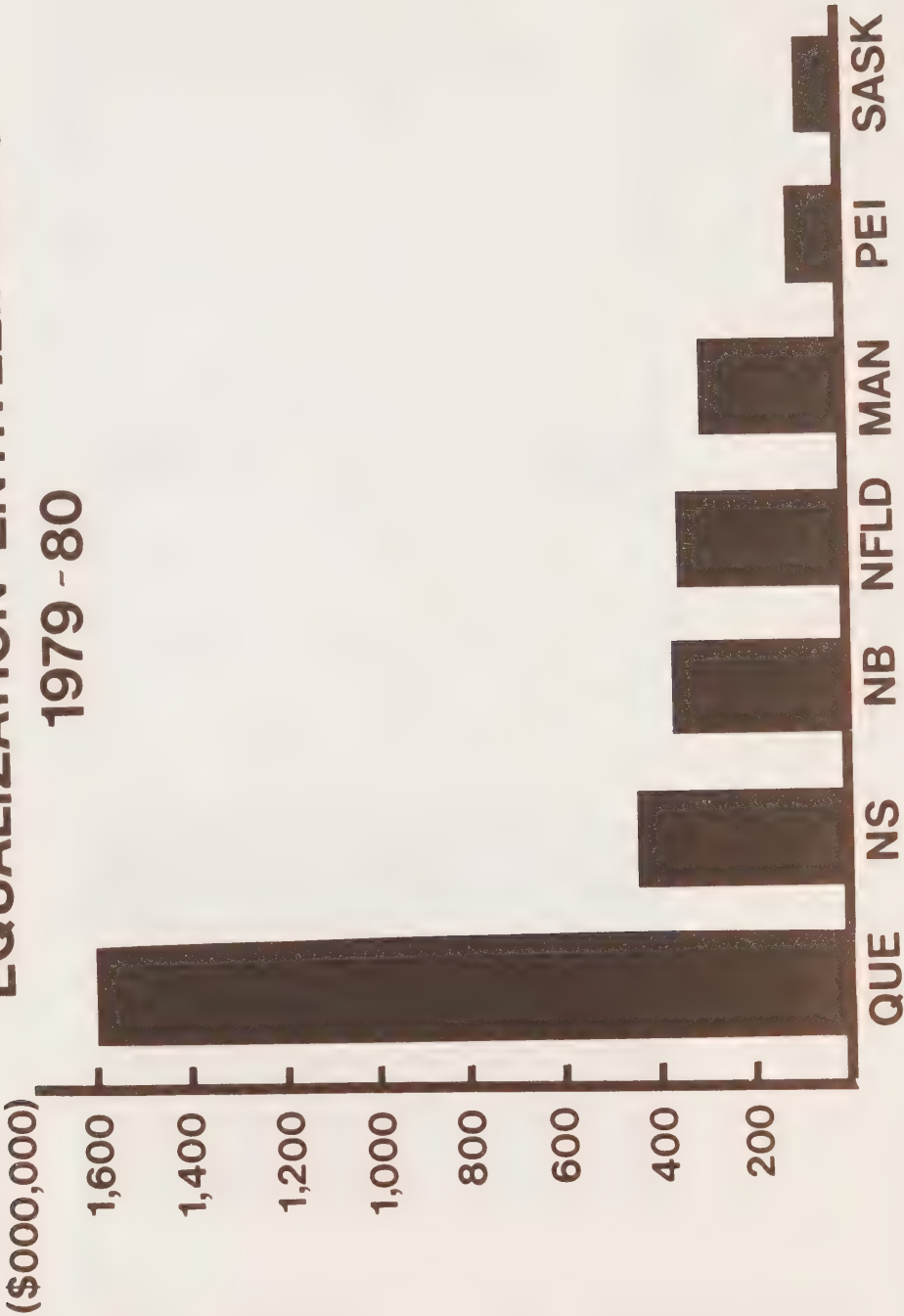




CHART 8

EQUALIZATION ENTITLEMENTS  
1979 - 80





TABEAU 8

QUOTE-PART AU TITRE DE LA  
PÉRÉQUATION 1979-1980

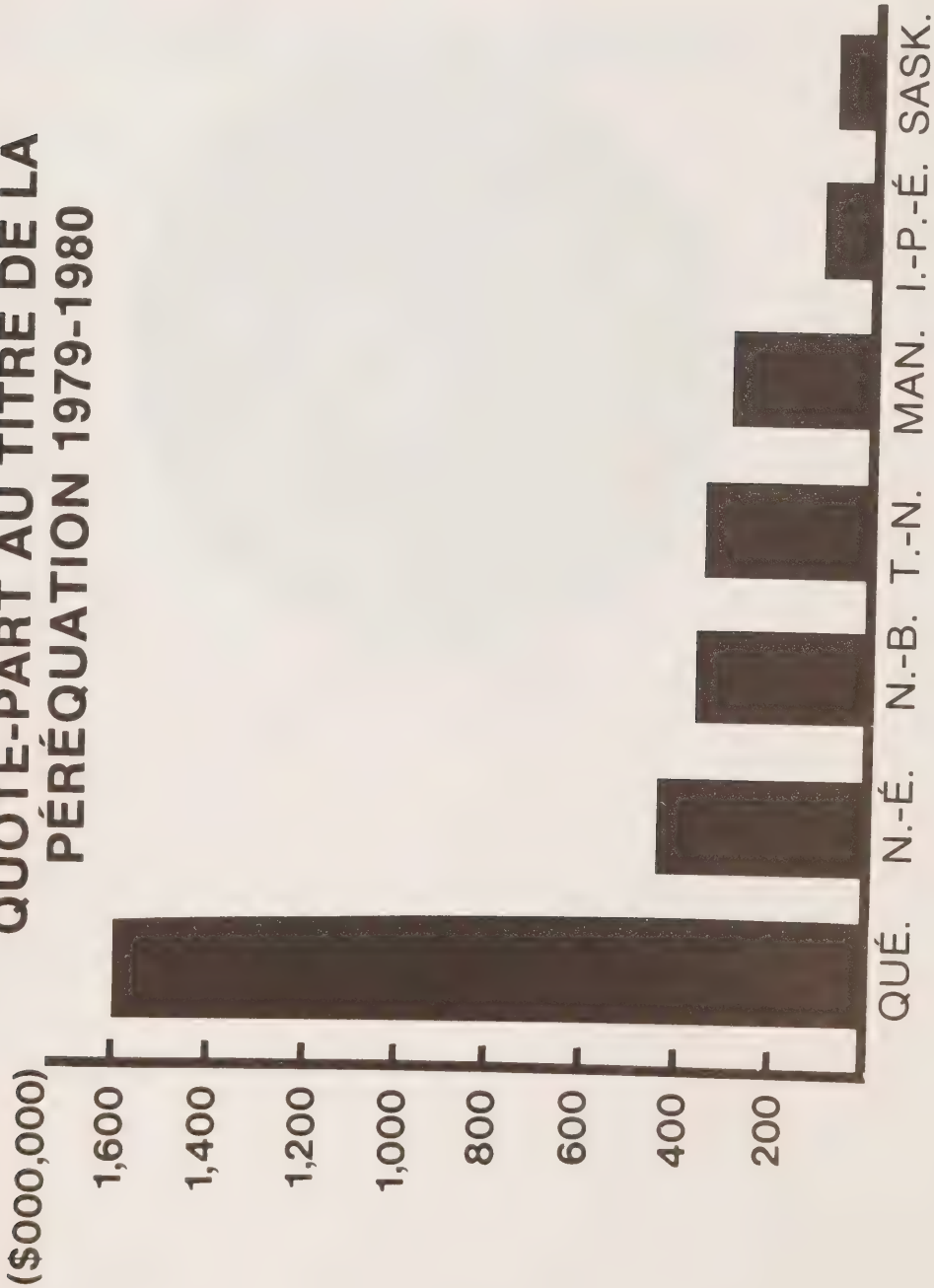




CHART 9  
SHARE OF EQUALIZATION 1979-80

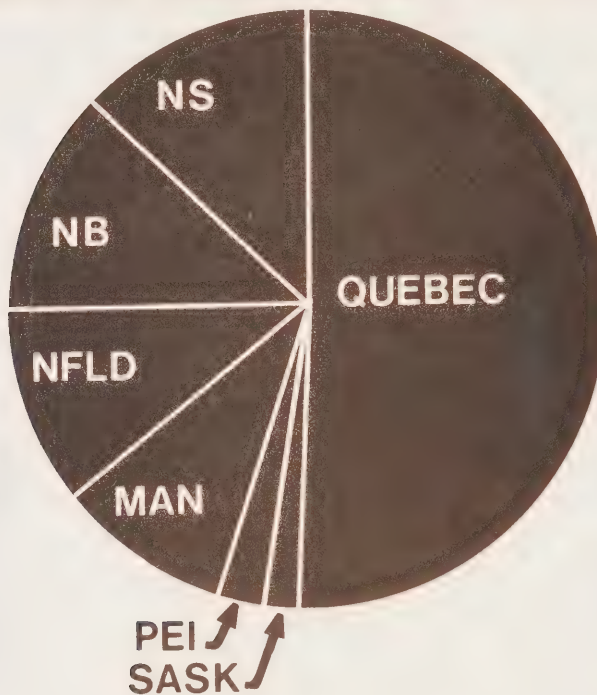




TABLEAU 9

## RÉPARTITION DES PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION EN 1979-1980

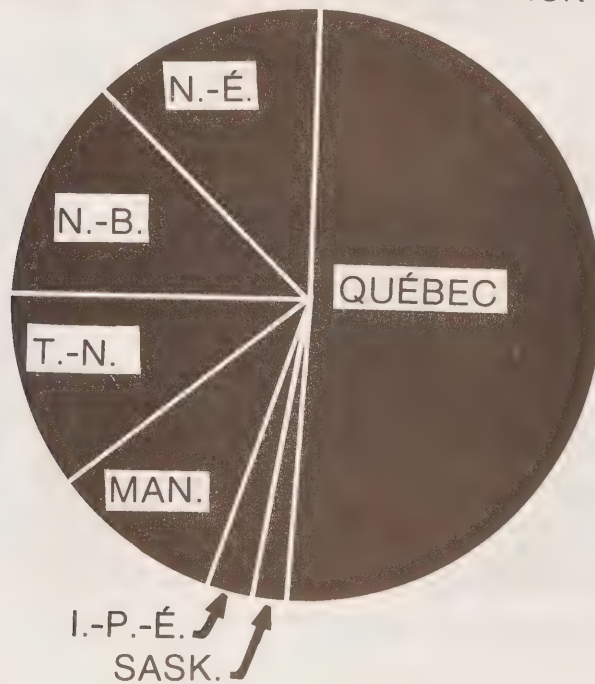




CHART 10

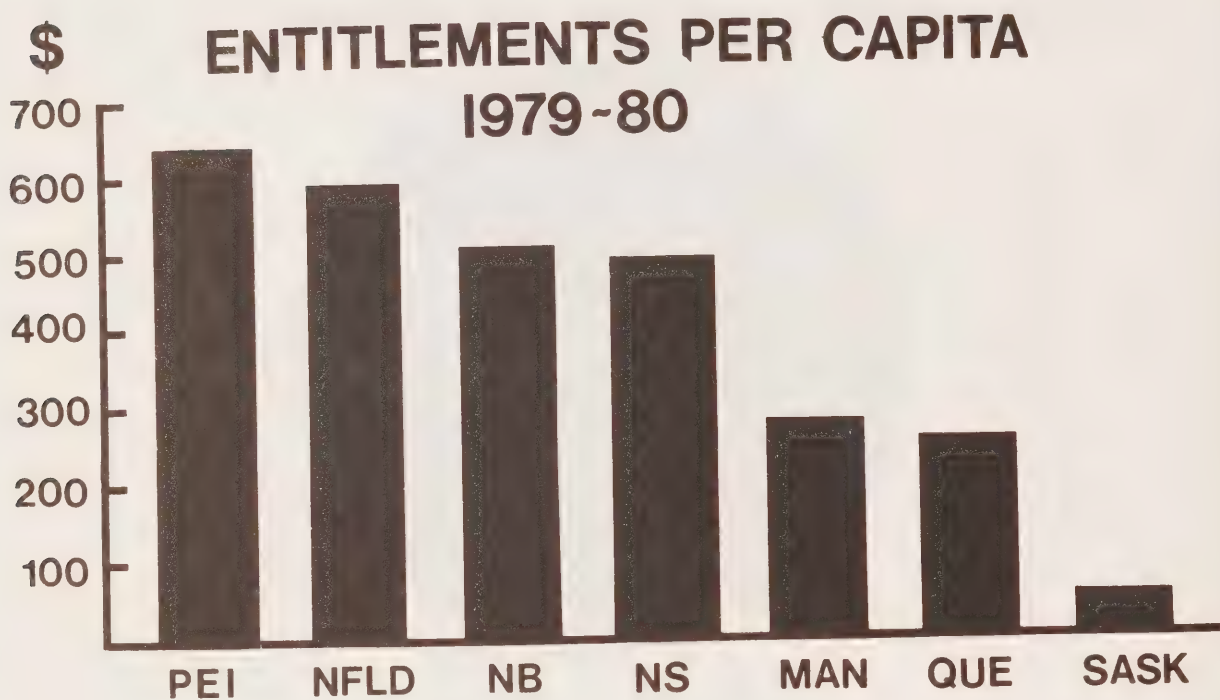




TABLEAU 10

**\$ QUOTE-PART PAR HABITANT**  
**1979-1980**

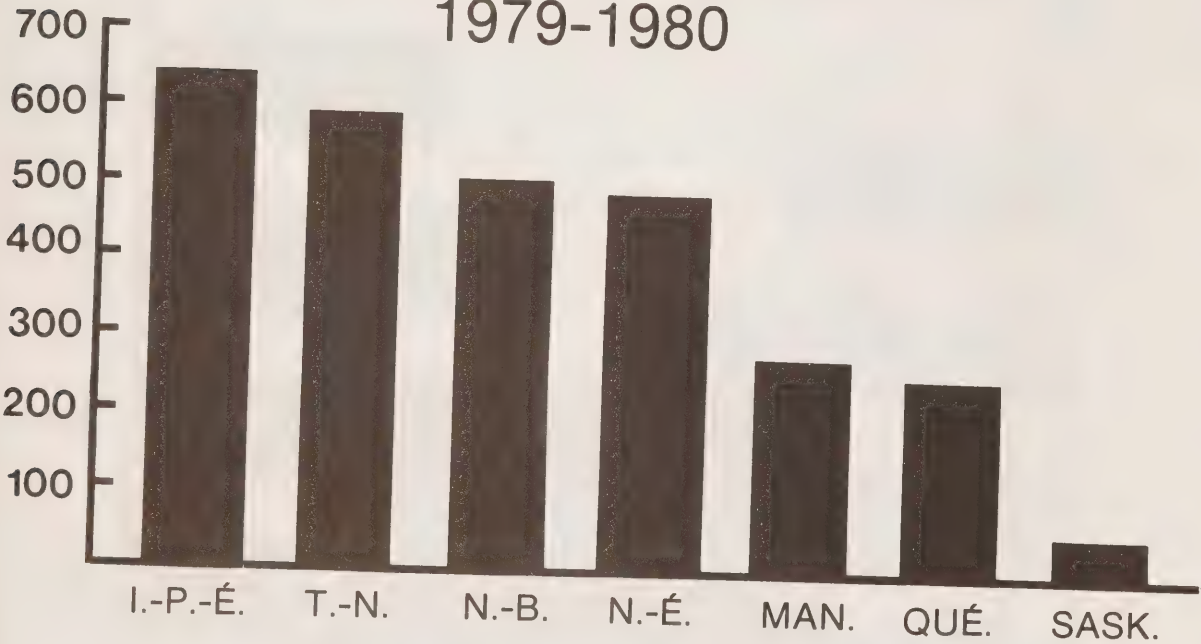




CHART 11

**EQUALIZATION ENTITLEMENTS AS SHARE OF  
TOTAL PROVINCIAL REVENUES, 1979-80**

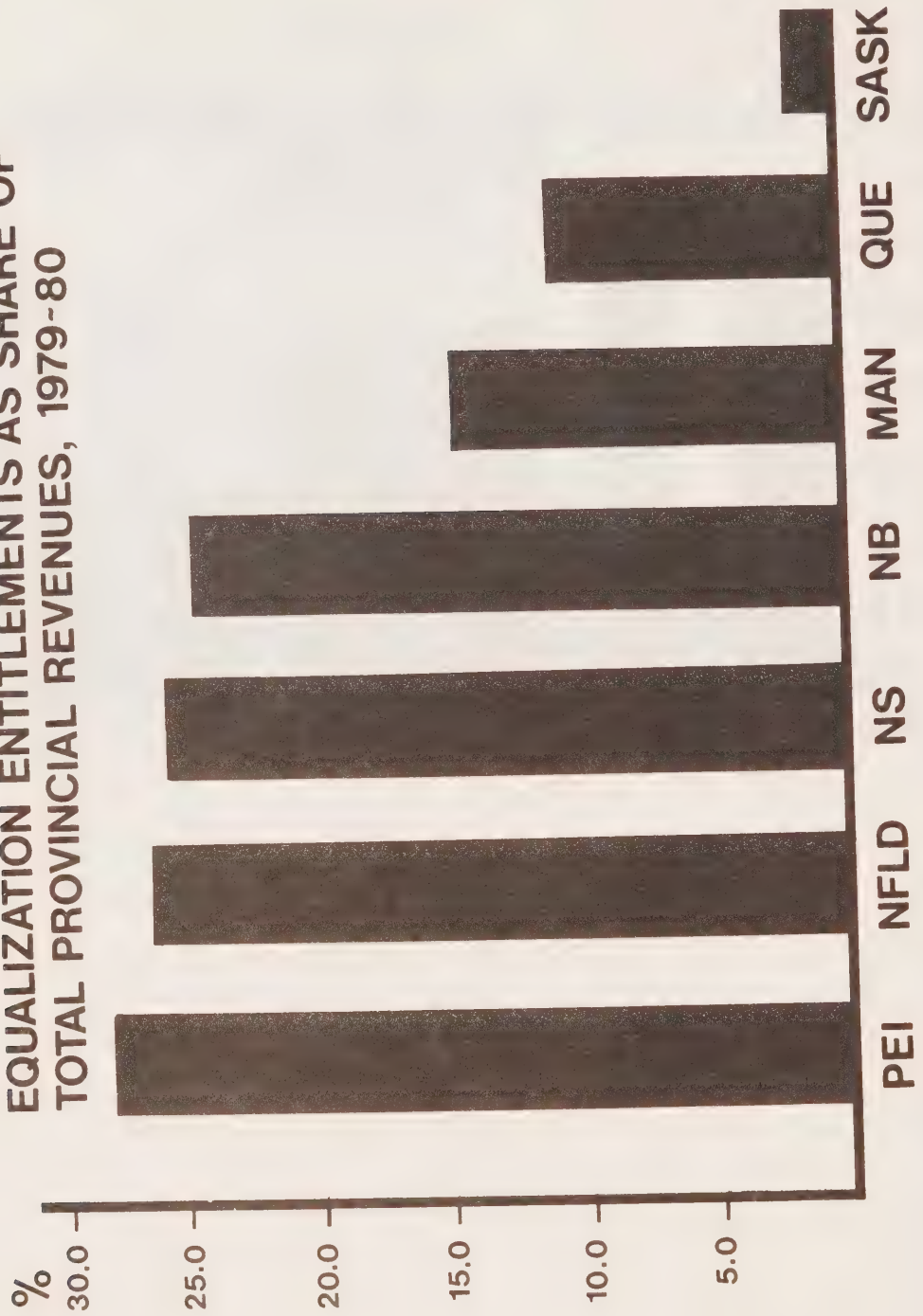
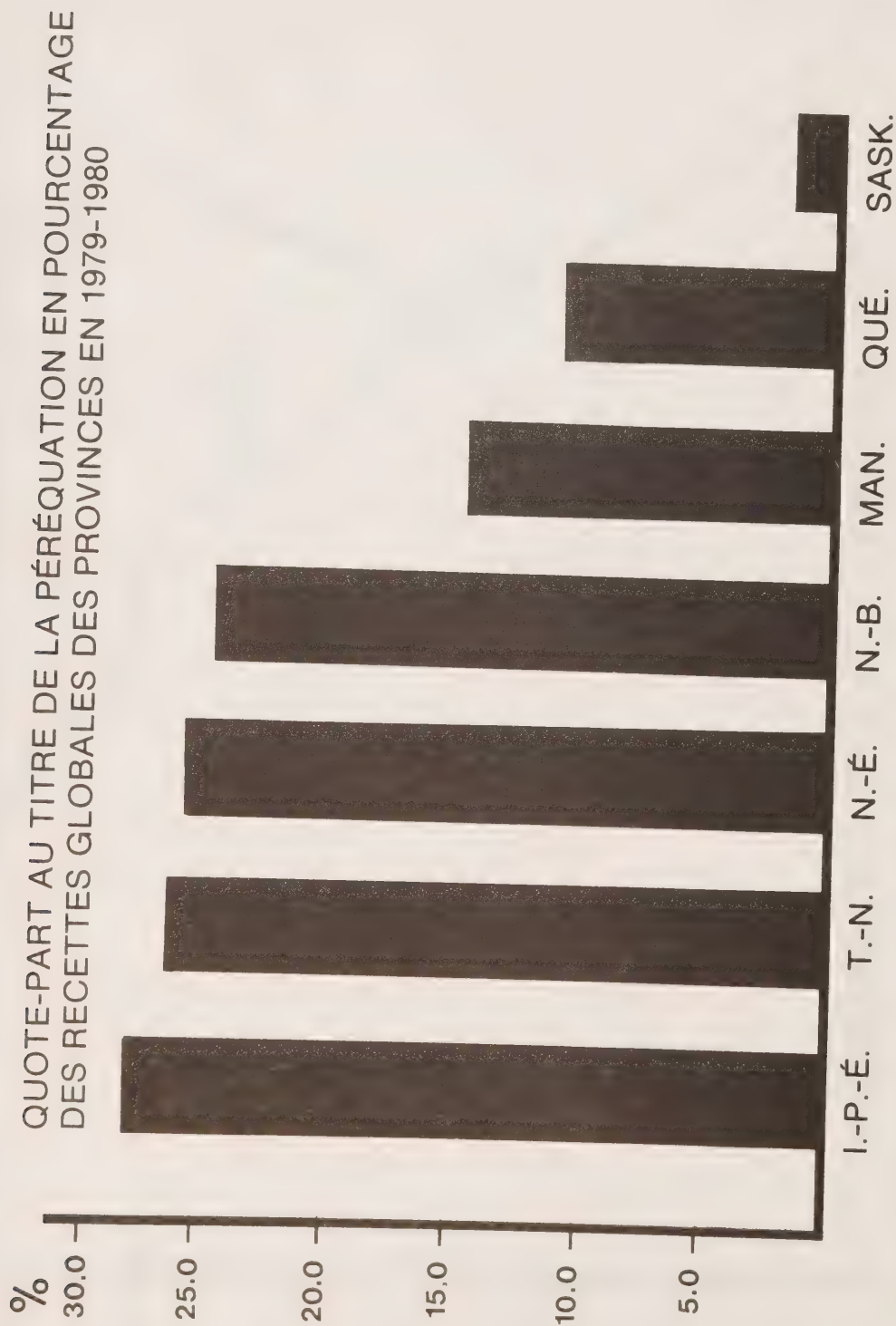


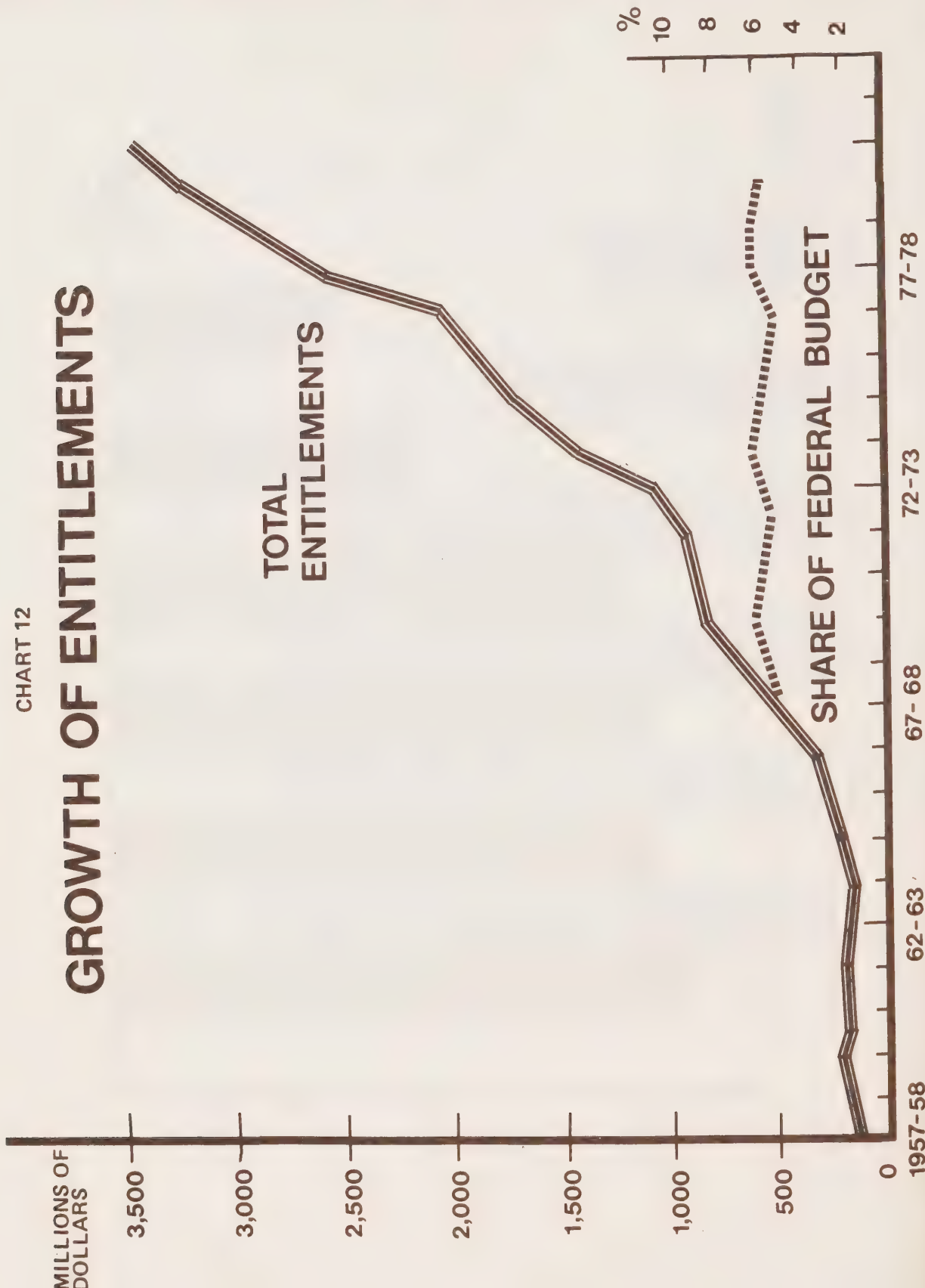


TABLEAU 11





# CHART 12 GROWTH OF ENTITLEMENTS





TABEAU 12

# ACCROISSEMENT DES QUOTE-PARTS

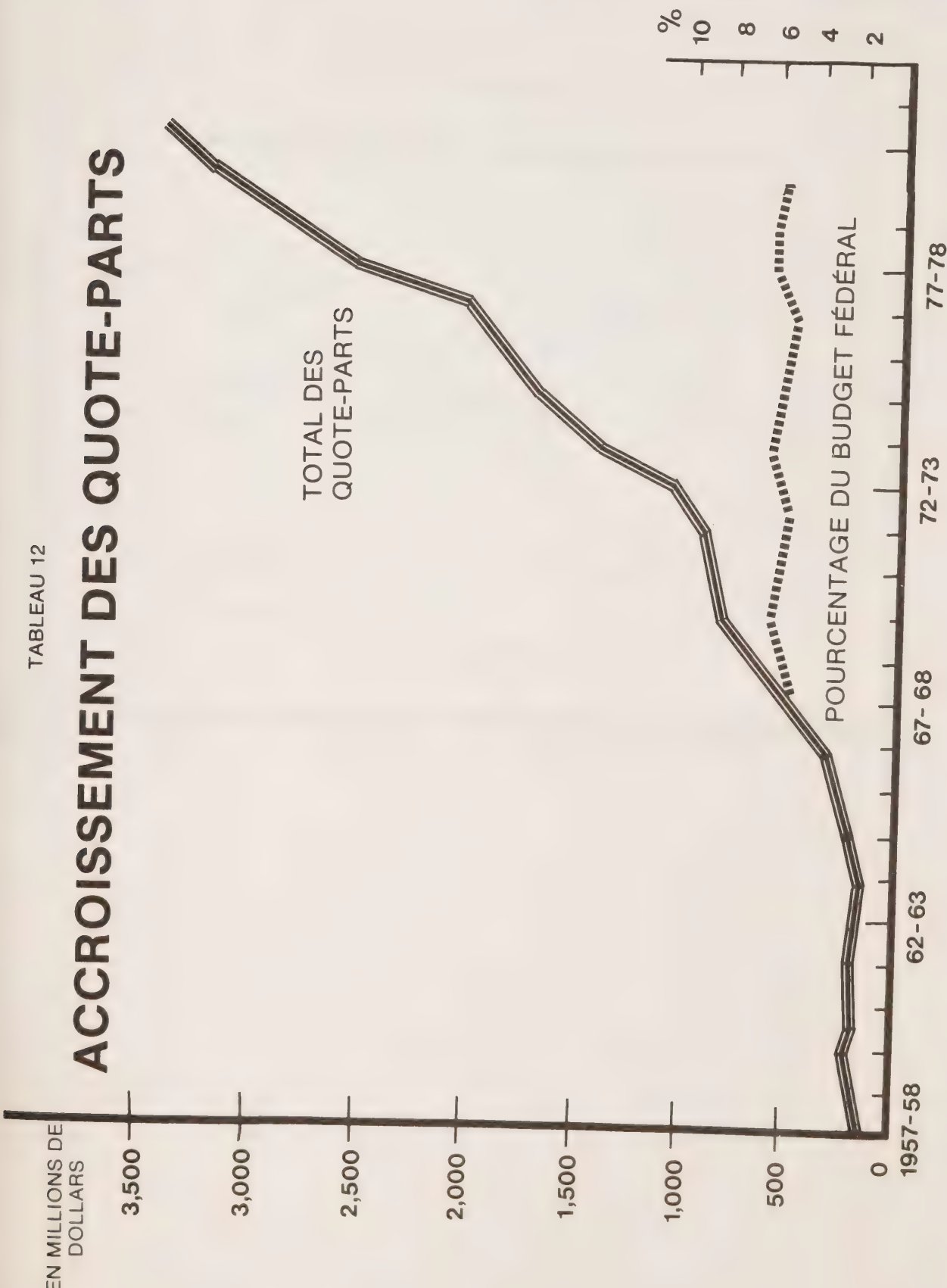




CHART 13  
EQUALIZATION AS SHARE OF G.N.P.

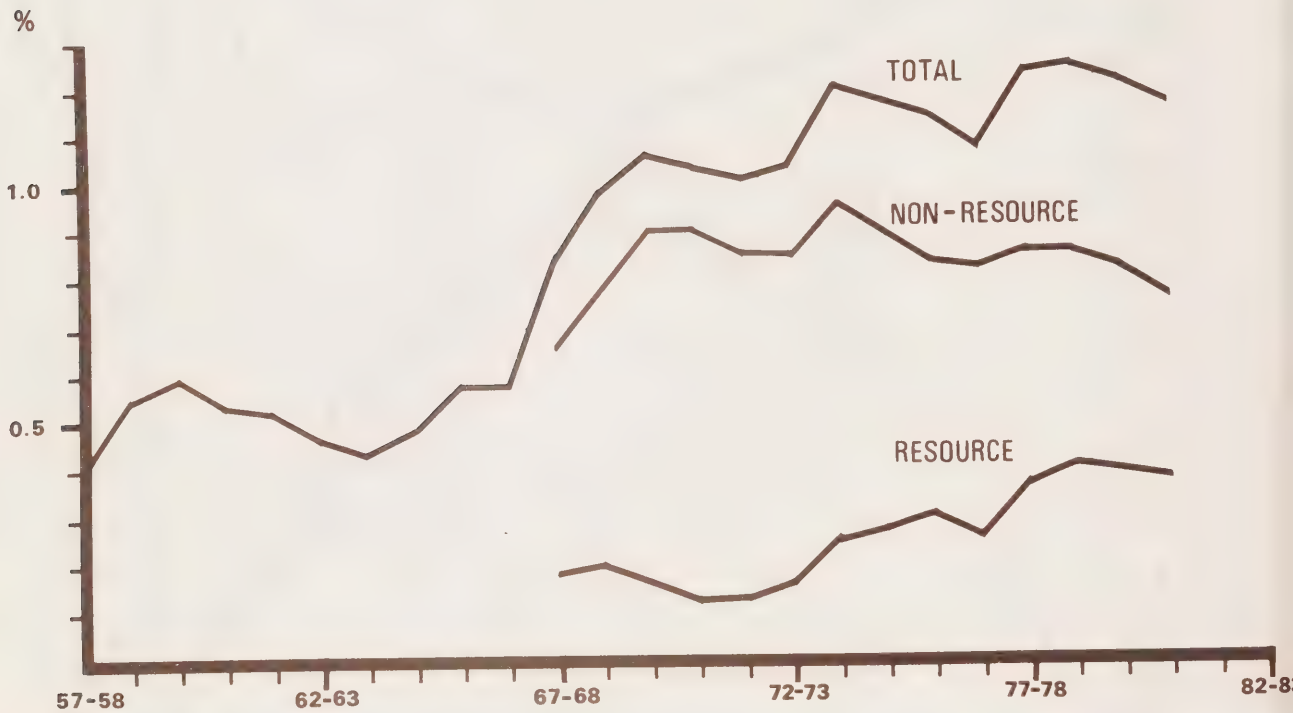




TABLEAU 13

PÉRÉQUATION EN POURCENTAGE DU P.N.B.

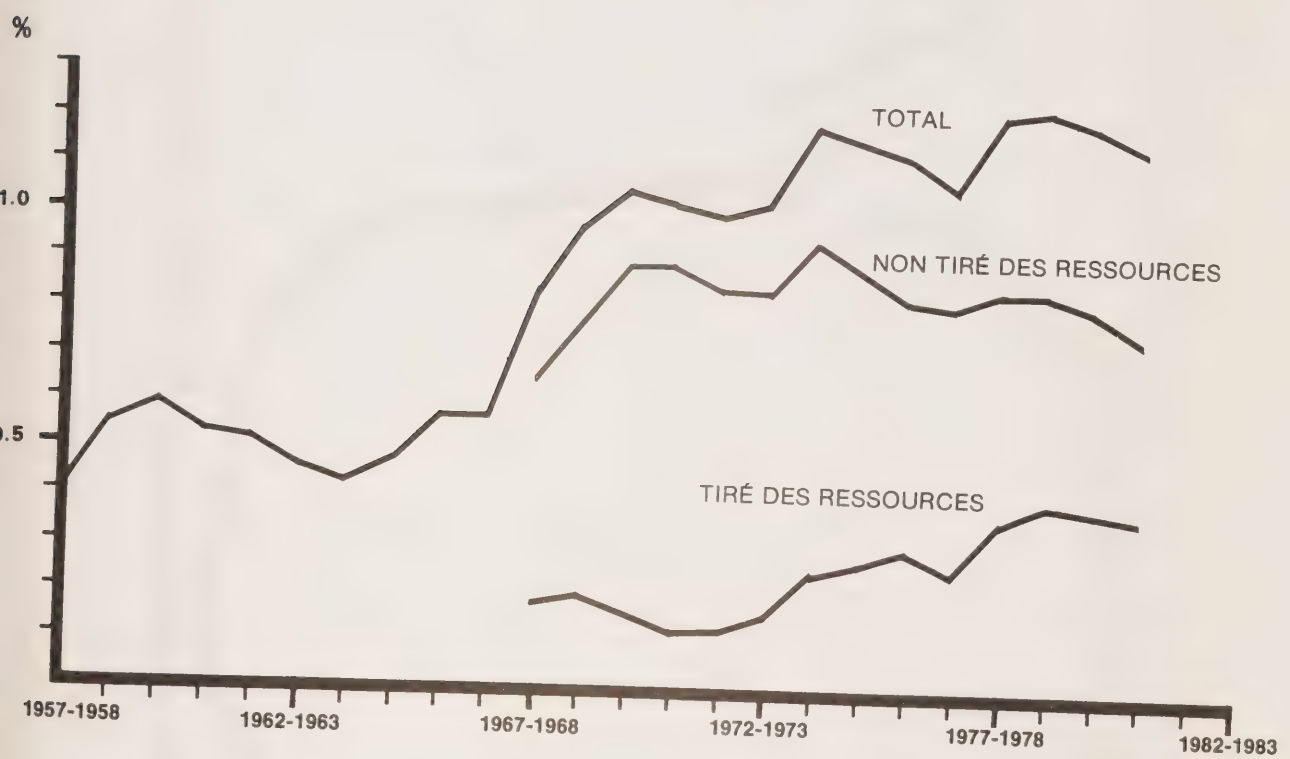
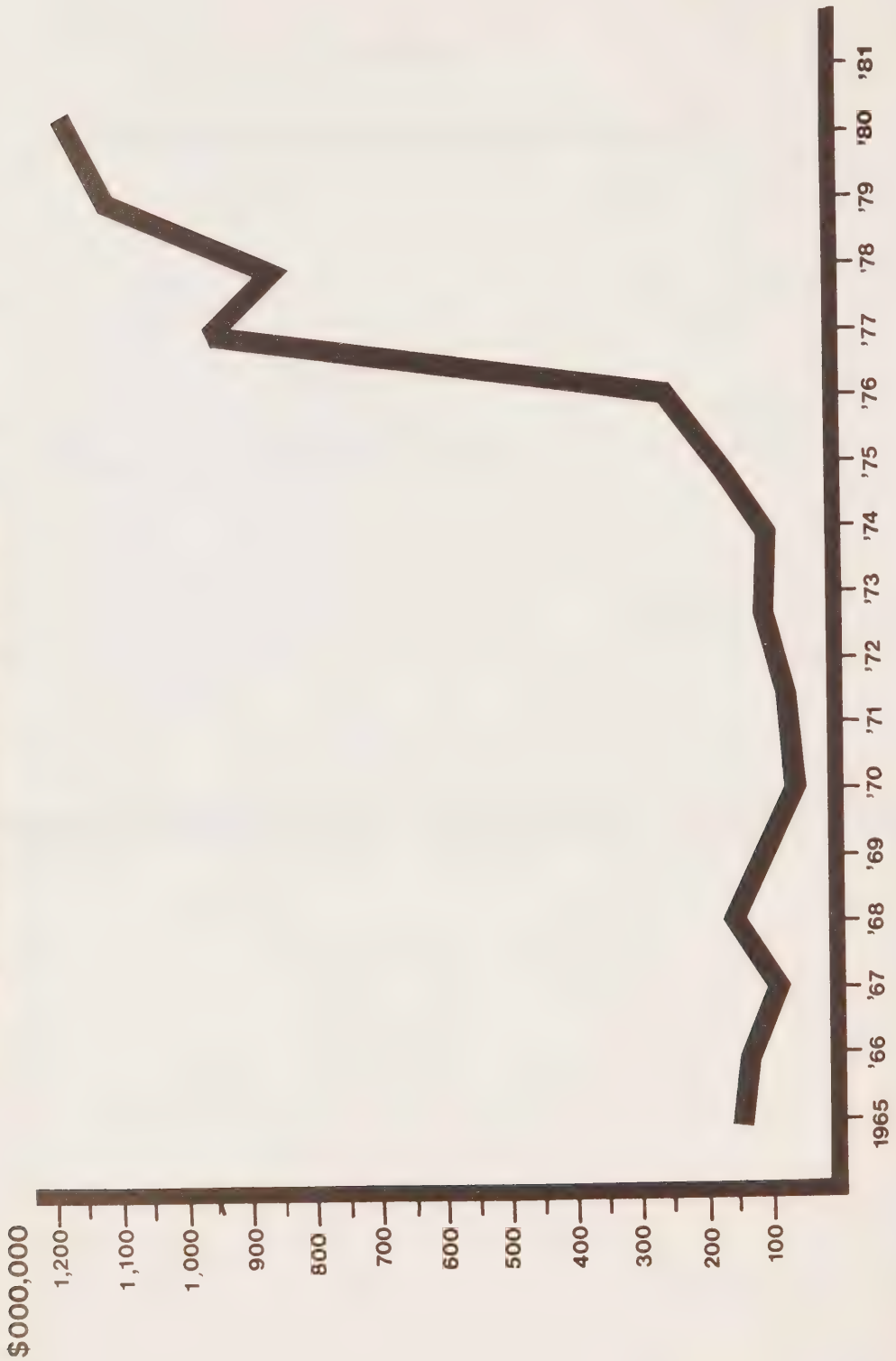




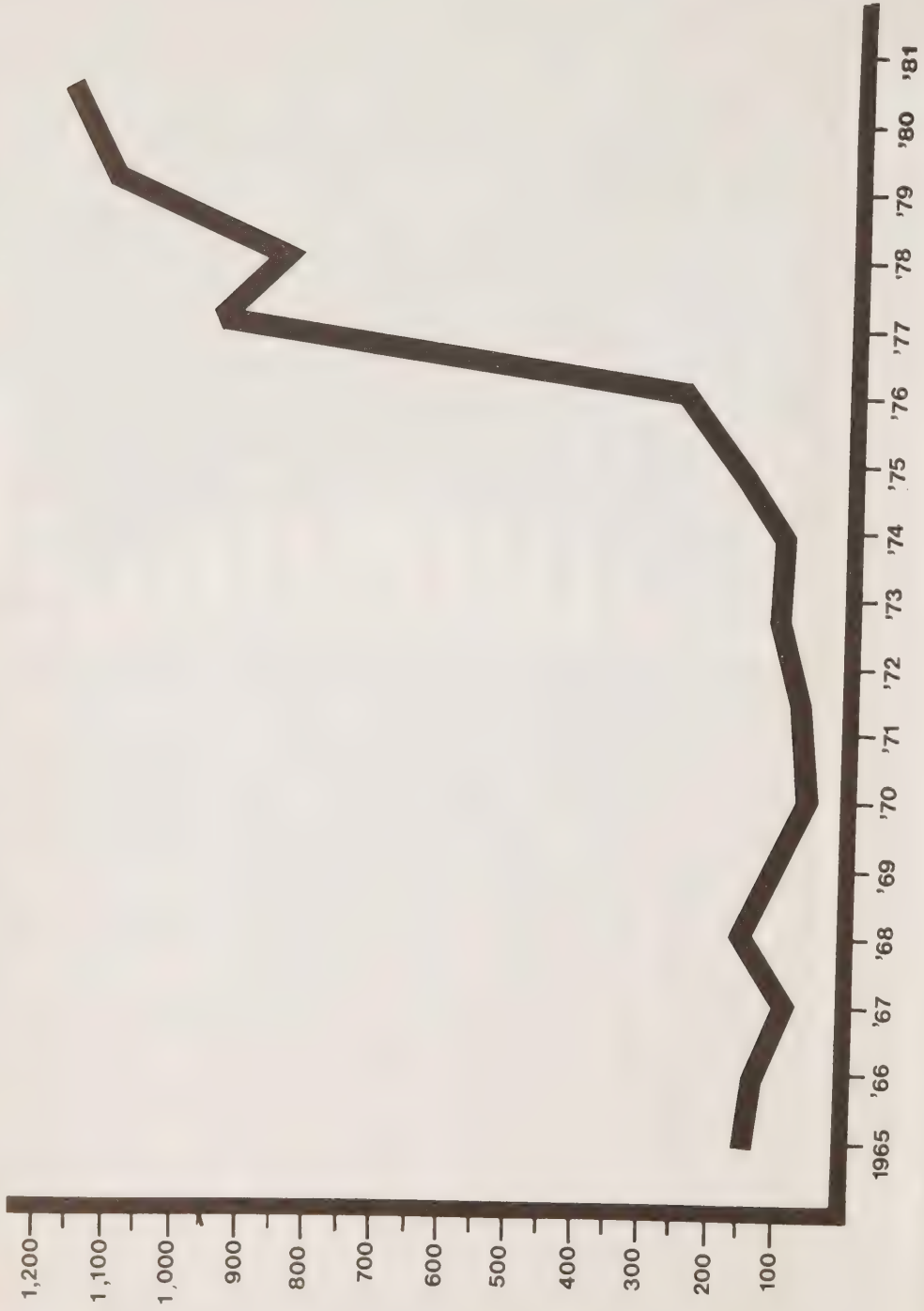
CHART 14

**OIL AND GAS LAND SALES**



TABEAU 14

**VENTES DE CHAMPS PÉTROLIFÈRES ET GAZIFÈRES**  
\$000,000





SEP 21

TABLEAU 15

PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION PAR \$100 DE RECETTES PROVINCIALES  
(EN DOLLARS)

1977-78

-25 -20 -15 -10 -5 0 5 10 15 20 25





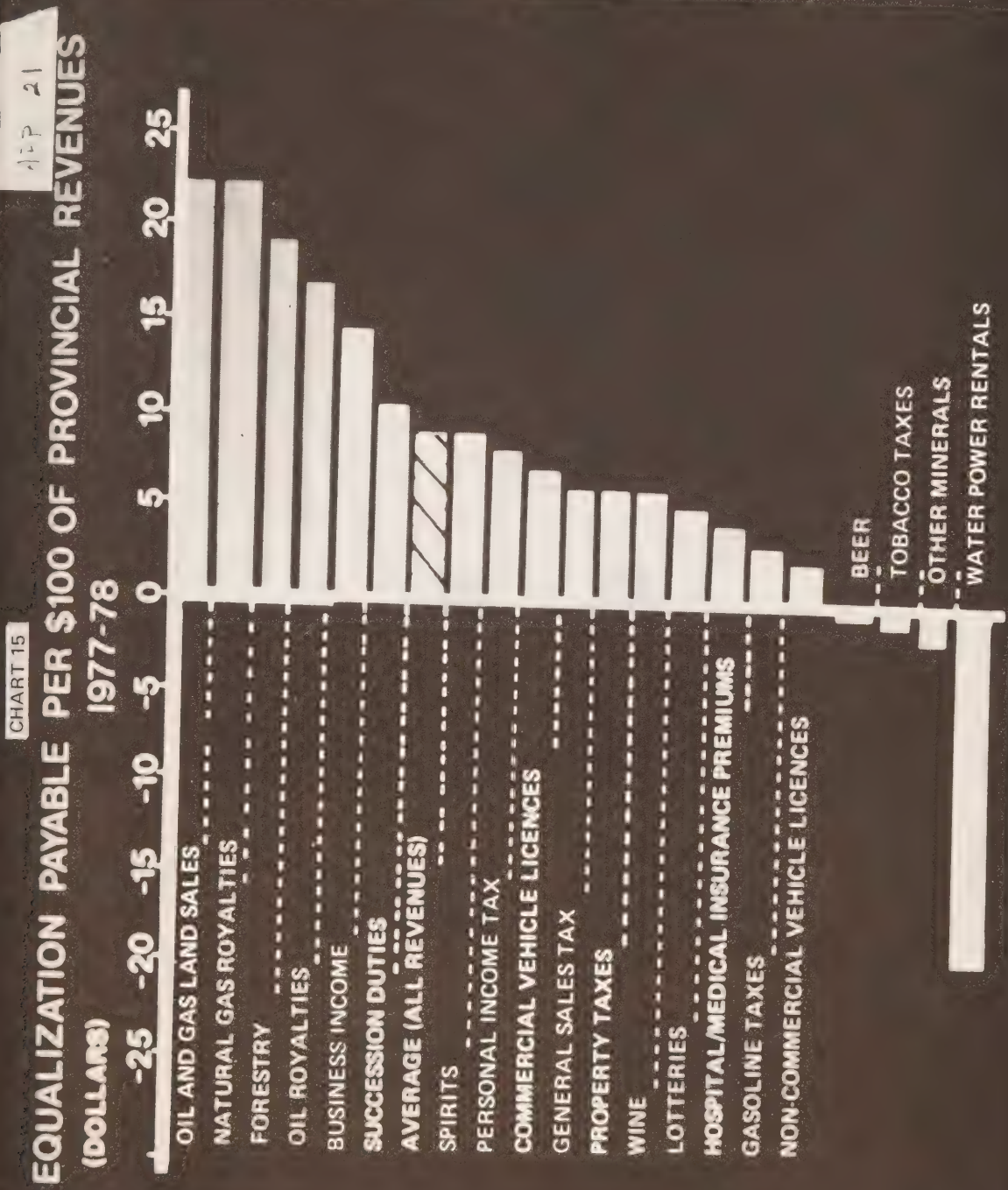
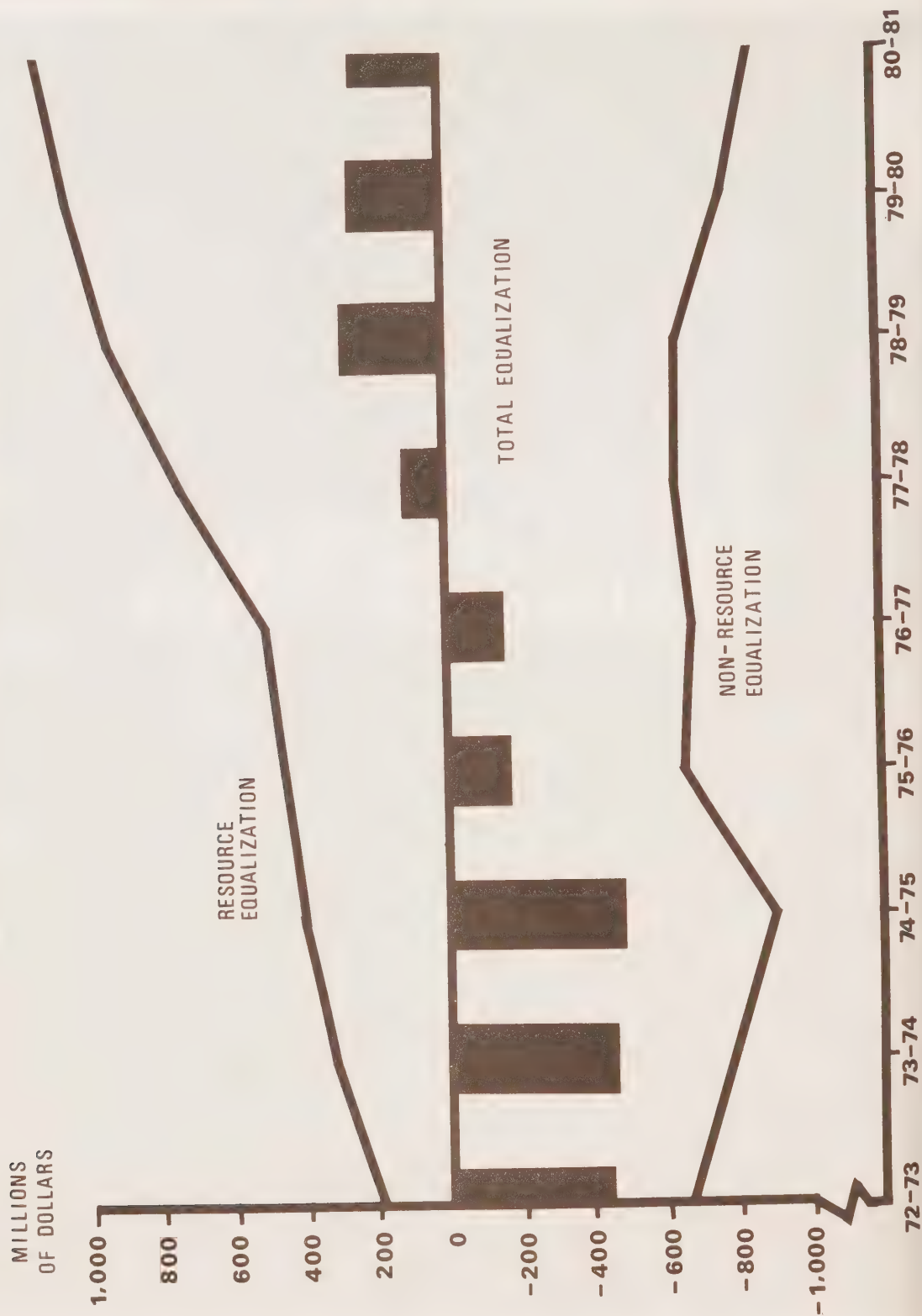




CHART 16

## ONTARIO EQUALIZATION ENTITLEMENTS





TABEAU 16

QUOTE-PART DE L'ONTARIO AU TITRE DE LA PÉRÉQUATION

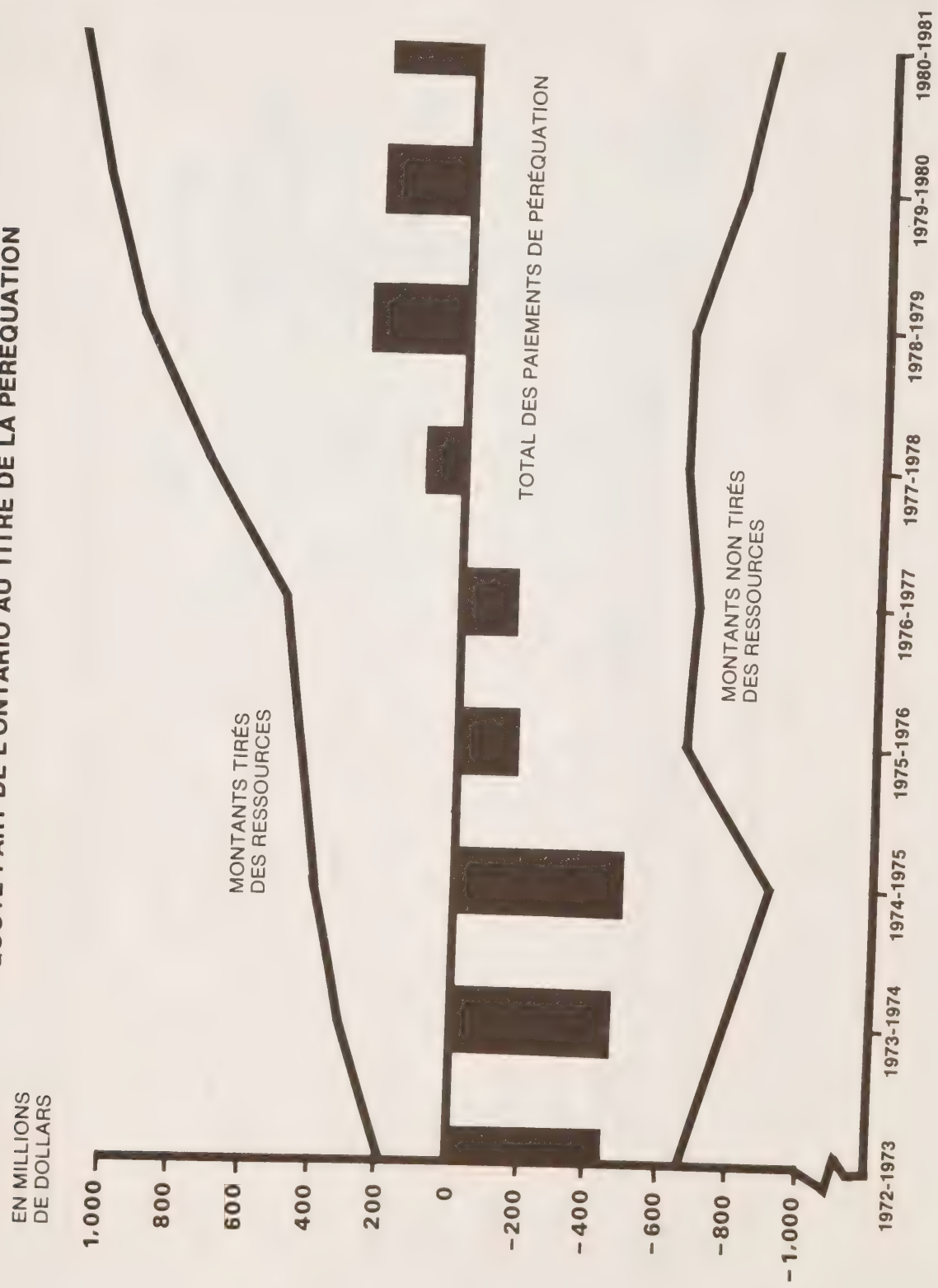




CHART 17  
HISTORY OF EQUALIZATION PROGRAM

FISCAL YEAR	REVENUES EQUALIZED			LOCAL GOV'T REVENUES	STANDARD OF EQUALIZATION	OPEN-ENDED FORMULA
	INCOME TAXES	NATURAL RESOURCE REVENUES	OTHER PROVINCIAL REVENUES			
<u>1957-58</u>	STANDARD RATE	NONE	NONE	NONE	TOP TWO	YES
<u>1962-63</u>	STANDARD RATE	+1/2	NONE	NONE	NATIONAL AVERAGE	YES
<u>1964-65</u>	STANDARD RATE	-1/2	NONE	NONE	TOP TWO	YES
<u>1967-68</u>	ALL	ALL	NEARLY ALL	NONE	NATIONAL AVERAGE	YES
<u>1972-73</u>	ALL	ALL	NEARLY ALL	NONE	NATIONAL AVERAGE	YES
<u>1973-74</u>	ALL	ALL	NEARLY ALL	SCHOOL TAXES	NATIONAL AVERAGE	YES
<u>1974-75</u>	ALL	RESTRICTED	NEARLY ALL	SCHOOL TAXES	NATIONAL AVERAGE	YES
<u>1977-78</u>	ALL	RESTRICTED	NEARLY ALL	SCHOOL TAXES	NATIONAL AVERAGE	RESOURCE CEILING
<u>1979-80</u>	AMENDMENTS PROPOSED BY BILL C-24 AND PREDECESSOR C-26					



TABLEAU 17  
ANTÉCÉDENTS DU PROGRAMME DE PÉRÉQUATION

ANNÉE FINANCIÈRE	PÉRÉQUATION DES RECETTES					FORMULE À CAPITAL VARIABLE
	IMPÔTS SUR LE REVENU	RECETTES TIRÉES DES RESSOURCES NATURELLES	AUTRES REVENUS DES PROVINCES	RECETTES DES MUNICIPALITÉS	NORME DE PÉRÉQUATION	
1957-58	Taux normal	Aucune	Aucune	Aucune	Les deux premières	Oui
1962-63	Taux normal	+1/2	Aucune	Aucune	Moyenne nationale	Oui
1964-65	Taux normal	-1/2	Aucune	Aucune	Les deux premières	Oui
1967-68	Tous	Toutes	Presque toutes	Aucune	Moyenne nationale	Oui
1972-73	Tous	Toutes	Presque toutes	Aucune	Moyenne nationale	Oui
1973-74	Tous	Toutes	Presque toutes	Taxes scolaires	Moyenne nationale	Oui
1974-75	Tous	Avec restriction	Presque toutes	Taxes scolaires	Moyenne nationale	Oui
1977-78	Tous	Avec restriction	Presque toutes	Taxes scolaires	Moyenne nationale	Oui
1979-80	Modifications proposées par le bill C-24 et auparavant par le bill C-26					Plafond des ressources





























*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Federal-Provincial Relations and Social Policy  
Branch of the Department of Finance:*

Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister;  
Mr. J. H. Lynn, General Director;  
Mr. Claude Lemelin, Director Federal-Provincial Relations  
Division;  
Mr. D. H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial  
Relations Division.

*De la Direction des Relations fédérales-provinciales et de la  
politique sociale du ministère des Finances:*

M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint;  
M. J. H. Lynn, directeur général;  
M. Claude Lemelin, directeur, Division des relations  
fédérales-provinciales;  
M. D. H. Clark, directeur adjoint, Division des relations  
fédérales-provinciales.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-81

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, February 24, 1981

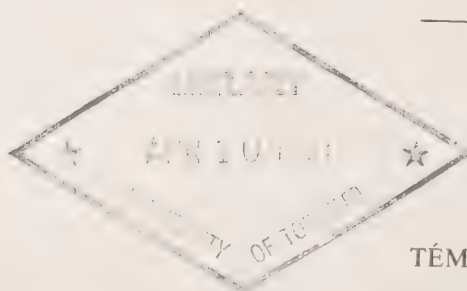
Le mardi 24 février 1981

Issue No. 23

Fascicule n° 23

**Nineteenth Proceedings on:**  
Examination of Government Policy  
and Regional Disparities  
(Main Estimates 1980-81)

**Dix-neuvième fascicule concernant:**  
Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-81)



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 24, 1981  
(25)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Steuart, Thériault. (10).

*In attendance:* Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar, and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

From the Department of Industry, Trade and Commerce the following witnesses were heard:

The Honourable H. Gray, Minister;

Mr. T. S. Czarski, Director, Corporate Planning Directorate, Corporate Affairs Branch;

Mr. R. Butler, Acting Director, Policy Analysis Directorate, Corporate Affairs Branch.

*In attendance:* Mr. Gérald Laniel, Parliamentary Secretary to the Minister of Industry, Trade and Commerce.

At 6:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 FÉVRIER 1981  
(25)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Steuart, Thériault. (10)

*Aussi présents:* M. Peter Dobell, M. Peter Sagar et M<sup>me</sup> Wendy McBride du Centre parlementaire.

Du ministère de l'Industrie et du Commerce, les témoins suivants sont entendus:

L'honorable H. Gray, ministre;

M. T. S. Czarski, directeur, Directeurat de la planification intégrée, Direction des affaires générales;

M. R. Butler, directeur intérimaire, Directeurat de la planification de la politique, Direction des affaires générales.

*Aussi présent:* M. Gérald Laniel, secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie et du Commerce.

A 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 24, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our thirty-third hearing on the subject of government policy and regional disparities.

We are honoured today to have with us the Minister of Industry, Trade and Commerce, the Honourable Herb Gray. Along with him is Mr. Laniel, his Parliamentary Secretary who is well known to all of you. Beside him is Mr. Czarski, Director, Corporate Planning Directorate of the department, and beside him is Mr. Butler, Acting Director, Policy Analysis, Corporate Affairs Branch.

I understand that Mr. Gray has an opening statement.

**The Honourable H. Gray, Minister of Industry, Trade and Commerce:** Mr. Chairman, honourable senators, regional development is a major concern of this government in an effort to operate a society with equality of opportunity between its members, regardless of where they choose to reside. This goal can be met, in part, by ensuring a healthy private sector in all regions of the country.

The medium-term outlook for the Canadian economy, however, is for relatively slow economic growth. This will be caused by such factors as changing demographics, slower growth in other developed countries, and adjustment to the altered energy environment.

While this outlook is less encouraging than we would like, steps can be taken to improve it. These steps would include taking full advantage of such improvements in market access as were offered by the agreements reached at the multilateral tariff negotiations in terms of both tariffs and of codes regarding non-tariff trade barriers. These opportunities must be followed up through the strategic identification and pursuit of priority export markets which will benefit all regions.

Furthermore, encouragement of new technology will enable us to produce new products or old ones more efficiently and increase our growth rate as a result. Supporting private sector adjustments to the new environment, both within industry and between industries can position us to grasp new opportunities in the longer run when stronger growth is expected to emerge in the major industrialized nations.

Finally, the provision of a stable and encouraging investment climate will help ensure that the private sector itself provides increased opportunities for Canadians.

These kinds of steps are linked with the kind of industrial assistance which the Department of Industry, Trade and Commerce now offers and will continue to offer. The department

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 février 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner la politique du gouvernement et les disparités régionales. (Budget principal 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous en sommes à notre 33<sup>e</sup> séance sur la politique du gouvernement et les disparités régionales.

Nous avons l'honneur d'avoir aujourd'hui parmi nous l'honorable Herb Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce. Il est accompagné de son secrétaire parlementaire, M. Laniel, que vous connaissez tous très bien. Il a à ses côtés M. Czarski, directeur, Directeurat de la planification intégrée, et M. Butler, directeur intérimaire, Directeurat de la planification de la politique.

M. Gray désire faire une déclaration préliminaire.

**L'honorable H. Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce:** Monsieur le président, honorables sénateurs, l'expansion régionale tient une place importante dans les efforts de notre gouvernement pour établir une société dont les membres puissent jouir d'une égalité des chances, quelle que soit la région du pays où ils choisissent de résider. On peut en partie atteindre ce but en assurant le bon fonctionnement du secteur privé dans toutes les régions du pays.

Cependant, les perspectives à moyen terme de l'économie au Canada indiquent une croissance économique relativement lente, causée notamment par l'évolution démographique, la croissance au ralenti dans d'autres pays industrialisés et l'adaptation à un environnement énergétique perturbé.

Ces perspectives ne sont pas aussi encourageantes que nous le voudrions, mais il est possible de prendre des mesures pour améliorer la situation. Parmi les initiatives envisagées, il faudrait tirer parti au maximum des possibilités de pénétration des marchés qui résultent des accords conclus lors des négociations tarifaires multilatérales concernant les barrières non tarifaires au commerce international. Il faut saisir ces occasions en développant une stratégie des marchés prioritaires d'exportation dont bénéficieront toutes les régions.

En outre, le développement de technologie avancée nous permettra de fabriquer des produits nouveaux ou anciens plus efficacement et, par conséquent, d'augmenter notre taux de croissance. En favorisant l'adaptation du secteur privé au nouvel environnement, tout aussi bien au sein de l'industrie qu'entre industries, nous pourrions saisir de nouvelles occasions à longue échéance, au moment où un renforcement de la croissance des principaux pays industrialisés est prévu.

En dernier lieu, la création d'un climat d'investissement stable influera sur le secteur privé qui, à son tour, apportera aux Canadiens un surcroît d'occasions favorables.

Ce genre de mesures est relié au mode d'aide industrielle que le ministère de l'Industrie et du Commerce offre présentement et continuera à offrir. Le ministère fournit de l'aide aux



## [Text]

provides assistance to manufacturers, processors, business services and tourism operators through a variety of programs which emphasize innovation, adjustment and export promotion. The largest programs are the Enterprise Development Program or EDP; the Defence Industry Productivity Program or DIPP; and the Program for Export Market Development or PEMD.

EDP is aimed, primarily, at small and medium-sized firms and provides, primarily, loan insurance and, to some extent, grants for projects linked with higher technology activities and, in exceptional cases, direct loans. The program shares the cost of restructuring research and development projects, hiring consultants for market feasibility studies, productivity enhancement, product development and design, and pollution technology projects. Additionally, EDP supplements working capital and facilitates mergers and acquisitions.

DIPP, or the Defence Industry Productivity Program, shares costs related to applied R & D activities and non-recurring front-end contract costs to develop new defence and defence-related products for export. It also shares the cost of acquisition of newly advanced equipment. The PEMD program shares with the business community the financial risks of entering foreign markets. In addition to these programs, the Small Business Loans Act is administered by the Department of Industry, Trade and Commerce. The Federal government guarantees loans made by the private sector to small Canadian businesses for capital improvements under this act. Also, I am the minister responsible for the Federal Business Development Bank which provides loan guarantees, equity financing, leasing and management counselling, training and information services for the establishment and development of business enterprises in Canada with a focus on smaller and medium-sized business.

The Department of Industry, Trade and Commerce has regional offices in all 10 provinces as well as having, of course, its headquarters staff in Ottawa. So there is an important degree of decentralization of its organization. These regional offices provide a convenient source of information and assistance for businessmen in all regions of Canada. Industry, Trade and Commerce assistance works to benefit all regions of the country.

I would like to give you some recent examples. They included assistance for capital equipment purchases for the rapidly growing semiconductor industry which provided jobs in Quebec and Ontario; contributions to the construction of a floating dry dock and ship repair facilities in North Vancouver; procurement through the Canadian Commercial Corporation and other agencies, for which I am the minister responsible, of high technology flight simulators for NATO from a Montreal firm; entering into negotiations regarding funding for an urban transportation project in Vancouver; loan guarantee assistance to both Ontario and Quebec firms in the high technology aerospace industry; financial assistance to the Nova Scotia Research Foundation Centre for Ocean Technology; and financing for the design and manufacture of a

## [Traduction]

entreprises de fabrication et de transformation, ainsi qu'aux secteurs commercial et touristique grâce à ses divers programmes qui mettent tous l'accent sur l'innovation, l'adaptation et la promotion des exportations. Les programmes les plus importants sont le Programme d'expansion des entreprises (P.E.E.); le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (P.P.I.M.D.); et le Programme de développement des marchés d'exportation (P.D.M.E.).

Le P.E.E. est principalement destiné aux petites et moyennes entreprises surtout pour des garanties de prêts ainsi que, dans une certaine mesure, des subventions en vue de projets reliés à des activités de technologie de pointe et aussi, exceptionnellement, pour des prêts directs. Le programme partage les frais de restructuration de projets de recherche et de développement, l'emploi de conseillers pour des études de marché, de la promotion de la productivité, de la conception et du développement des produits et de projets de technologie sur la pollution. En outre, le P.E.E. ajoute un supplément au capital d'exploitation et facilite les fusions et les acquisitions.

Le P.P.I.M.D. partage les frais reliés aux activités de recherche et de développement appliqués et les coûts de contrats exceptionnels pour la mise au point de nouveaux produits de défense ou reliés à la défense qui sont destinés à l'exportation. Le programme partage également les frais d'acquisition d'un nouveau matériel de pointe. Le P.D.M.E. partage avec les entreprises les risques financiers que comporte la pénétration des marchés étrangers. En plus de gérer ces programmes, le ministère de l'Industrie et du Commerce applique la Loi sur les prêts aux petites entreprises, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral garantit des prêts consentis par le secteur privé à de petites entreprises canadiennes pour des améliorations majeures. Je suis également le ministre responsable de la Banque fédérale de développement qui fournit des prêts, des garanties, des mises de fonds, de l'orientation en matière de crédit-bail et de gestion, des services de formation et de renseignements pour l'établissement et l'expansion d'entreprises commerciales au Canada, se concentrant particulièrement sur les moyennes et petites entreprises.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce compte des bureaux régionaux dans les dix provinces en plus évidemment de son bureau central à Ottawa. Il existe donc une forte décentralisation au sein de son organisation. Ces bureaux régionaux sont une source précieuse de renseignements et d'aide pour les entreprises dans toutes les régions du Canada. Le ministère de l'Industrie et du Commerce s'efforce d'être utile à toutes les régions.

Je voudrais maintenant vous donner quelques exemples récents. Mentionnons l'Aide à l'achat de biens d'équipement pour l'industrie rapidement croissante des semi-conducteurs qui a créé des emplois au Québec et en Ontario; des contributions à la construction d'une cale sèche flottante et d'installations de radoub à Vancouver-Nord; l'achat à une entreprise de Montréal à l'intention de l'OTAN, par l'intermédiaire de la Corporation commerciale canadienne et d'autres organismes dont j'ai la responsabilité ministérielle, de simulateurs de vol hautement perfectionnés; des négociations concernant le financement pour un projet de transport urbain à Vancouver; des garanties de prêt à des entreprises de l'Ontario et du Québec dans l'industrie aérospatiale de technologie de pointe; l'aide financière au Research Foundation Centre for Ocean Techno-



[Text]

highly sophisticated colour image recorder, and export market assistance for a manufacturer of optical frames, both in Prince Edward Island.

In the very important trade promotion field, recent initiatives have included the first Canadian Outerwear Fashion Fair in Winnipeg, which was attended by manufacturers from a number of provinces and foreign buyers from eight or nine different countries. Firms from Edmonton, North Vancouver and St. John's, Newfoundland, were among those successful in obtaining orders as a result of ITC sponsorship to the Offshore Technology Conference 80 in Houston, Texas. Also, a novel concept is the Opportunities in Mining Conference which will be sponsored this year by my department, the government of British Columbia, the Mining Association of Canada and the Mining Association of British Columbia, for the purpose of encouraging the greater purchase of Canadian machinery and equipment by the Canadian mining industry.

With regard to joint departmental efforts, ITC works with the Department of Regional Economic Expansion in the encouragement of regional-industrial development. Our specialists provide input into the consideration by DREE of various kinds of project applications. In fact, we co-manage some DREE subsidiary agreements, including most tourism development agreements, and some others, such as industrial development agreements with Newfoundland, Manitoba and British Columbia.

An important source of economic growth in Canada in the coming decade will be major resource and energy projects in western Canada and the Atlantic region. These projects, in themselves, will have a major impact on the regional distribution of industrial activity in Canada. The demand for goods and services spun off by these projects will give Canadian firms opportunities to provide high technology goods and services in domestic and foreign markets, leading to sustained and more broadly-based economic growth in all regions. The government must have a program ready to assist firms to meet the risks and take advantage of these opportunities.

I should also like to draw to your attention the industrial benefit provisions of oil and gas legislation now before Parliament which deals with the requirements that firms have to meet in order to obtain a licence to explore for and develop oil and natural gas in the Canada Lands, the Yukon, the Northwest Territories and offshore. These pieces of legislation, as you know, may have clauses in them that, in effect, say in order to qualify for such licences, firms have to file with the Minister plans that are satisfactory to him showing what they will be doing with respect to providing opportunities for

[Traduction]

logy de la Nouvelle-Écosse; le financement pour la conception et la fabrication d'un système très avancé d'enregistrement d'images en couleur et l'aide au marché d'exportation pour un fabricant de montures de lunettes, ces deux derniers à l'Île-du-Prince-Édouard.

Dans le très important secteur du développement du commerce, mentionnons, parmi les initiatives récentes, la première exposition canadienne de mode de vêtements de dessus à Winnipeg, à laquelle ont assisté des fabricants d'un certain nombre de provinces et des acheteurs étrangers représentant huit ou neuf pays. Des entreprises d'Edmonton, de Vancouver-Nord et de Saint-Jean (Terre-Neuve) comptent parmi celles qui ont réussi à obtenir des commandes à la *Offshore Technology Conference* de 1980 à Houston (Texas) par suite du parrainage du ministère de l'Industrie et du Commerce. Une autre initiative récente est la Conférence sur l'exploitation minière qui sera organisée cette année par mon ministère, le gouvernement de la Colombie-Britannique, les associations minières du Canada et de la Colombie-Britannique en vue d'encourager l'industrie minière canadienne à augmenter ses achats de machines et matériel d'origine canadienne.

En ce qui concerne les efforts conjoints des ministères, le ministère de l'Industrie et du Commerce travaille en coopération avec le ministère de l'expansion économique régionale pour encourager le développement régional et industriel. Nos spécialistes collaborent à l'examen par le MEER de diverses formes de mise en application de projets. En fait, nous dirigeons ensemble quelques ententes auxiliaires du MEER, y compris la plupart de celles concernant l'expansion de l'industrie touristique et certains autres, tels que les ententes de développement industriel avec Terre-Neuve, le Manitoba et la Colombie-Britannique.

La croissance économique au Canada au cours de la prochaine décennie découlera en grande partie des importants projets concernant les ressources et l'énergie dans l'Ouest et dans la région de l'Atlantique. Ces travaux auront eux-mêmes des répercussions importantes sur la répartition régionale de l'activité industrielle au Canada. La demande de biens et services produite par ces projets donnera aux entreprises canadiennes l'occasion de fournir des biens et services pour la technologie de pointe sur les marchés intérieurs et étrangers, conduisant à une croissance économique soutenue et plus généralement répartie dans toutes les régions. Le gouvernement doit pouvoir compter sur un programme en vue d'aider les entreprises à faire face aux risques en cause et à tirer parti de ces possibilités.

Je voudrais également attirer votre attention sur les dispositions relatives aux avantages industriels dans les mesures législatives se rapportant au pétrole et au gaz dont le Parlement est présentement saisi; ces mesures traitent des conditions que les entreprises doivent remplir pour obtenir un permis autorisant l'exploration et la mise en valeur du pétrole et du gaz naturel sur les terres du Canada, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au large des côtes. Ces mesures législatives peuvent, comme vous le savez, contenir des articles prescrivant qu'en vue de se qualifier pour obtenir de tels



## [Text]

Canadian workers in Canadian companies in the supply of needed services and equipment.

When we talk about industrial benefits on a regional basis, it is an important area for federal and provincial consultations and discussions, which is something we are also pursuing. As well as working along with other departments for healthy industrial growth across the nation, it will be necessary to encourage individual regions to build on their own individual advantages. In some cases these advantages will lie in the resource and certain service industries, and in this regard federal government departments other than ITC, will play a major role, for example, the Department of Economic Expansion. These areas have a particular advantage, however, and will often have forward and backward linkages with other industries. It will, therefore, be necessary to co-ordinate the efforts of several federal departments, including ITC, within particular regions. ITC is currently undertaking work in the resource upgrading area which will, of course, need to be complementary to the work of those departments with interests in natural resources.

The Department of Industry, Trade and Commerce is active in several high technology areas. A number of these opportunities will be in new industries which do not have historically established bases in particular regions of the country, and which are considerably more footloose than industries which may be tied to particular areas because of resource or market constraints. Some examples of these "new" industries are electronics and energy-conserving equipment. Technologically intensive industry often require an adequate supply of highly skilled labour. Therefore, attempts to encourage regional diversification will require a marriage of industrial and labour development policies and programs serving the region. In terms of regional development, therefore, the Department of Industry, Trade and Commerce's role will be to help to promote effective industrial development within particular regions which would have to be meshed with complementary developments, such as manpower training and resource management.

Although there must be consideration of concerns broader than industrial development within regional development, the development of a single region cannot be considered in isolation. It is necessary to consider competitors, suppliers and customers in other regions as well as in other countries. The potential for an international competitive industry in Canada cannot be dissipated through fragmentation of an industry, or through failure to optimize its performance because of unforeseen impacts on related industries in other regions. This is why we cannot simply look at industrial development in the various regions in isolation, and then add them up into a national industrial policy.

## [Traduction]

permis, les entreprises doivent faire approuver par le ministre des projets indiquant ces emplois qui seront créés pour les travailleurs canadiens dans des sociétés canadiennes pour la fourniture des services et du matériel nécessaires.

Les avantages industriels à l'échelle régionale font l'objet de consultations et de discussions fédérales et provinciales, ce à quoi nous nous consacrons également. Tout en travaillant en collaboration avec d'autres ministères pour une saine croissance industrielle dans tout le pays, il sera nécessaire d'encourager chacune des régions à mettre en valeur ses propres avantages. Dans certains cas, ces avantages proviendront des industries extractives et de certaines industries de services et, sur ce point, les autres ministères du gouvernement fédéral joueront un rôle important, par exemple, le ministère de l'Expansion économique régionale. Ces secteurs ont un avantage particulier cependant et devront souvent puiser dans d'autres industries et contribuer à leurs activités. Il sera donc nécessaire de coordonner les efforts de plusieurs ministères fédéraux, y compris le ministère de l'Industrie et du Commerce, avec des régions en particulier. Notre ministère effectue actuellement des travaux dans le domaine de la valorisation des ressources qui devront évidemment compléter ceux des ministères s'occupant de la mise en valeur des ressources naturelles.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce exerce des activités dans plusieurs secteurs de la technologie de pointe. Un certain nombre de ces initiatives se rapportent à des nouvelles industries qui n'ont pas encore de base établie dans des régions particulières du pays et qui ont beaucoup moins d'entraves que les industries qui sont rattachées à des régions particulières par suite des restrictions des ressources ou du marché. On peut donner comme exemple de ces «nouvelles» industries l'électronique et le matériel pour l'économie d'énergie. Sur le plan technique, l'industrie intensive nécessite souvent un recrutement suffisant de main-d'œuvre hautement qualifiée. Par conséquent, les efforts pour encourager la diversification régionale nécessiteront la mise sur pied dans la région de politiques et de programmes touchant à la fois l'industrie et le perfectionnement de la main-d'œuvre. Le rôle du ministère de l'Industrie et du Commerce sera donc, dans le cadre du développement régional, d'aider à promouvoir l'expansion industrielle efficace dans des régions particulières, à quoi doivent s'ajouter des activités complémentaires, comme la formation de la main-d'œuvre et la gestion des ressources.

Étant donné qu'on doit tenir compte de préoccupations plus vastes que l'expansion industrielle dans un contexte régional, on ne peut pas isoler l'expansion d'une seule région. Il faut tenir compte des concurrents, des fournisseurs et des clients des autres régions ainsi que des autres pays. On ne peut permettre que les possibilités d'assurer une industrie concurrentielle au Canada sur le plan international soient gaspillées par suite de la fragmentation d'une industrie ou de l'incapacité de lui donner un rendement maximal et que cela soit causé par des répercussions imprévues sur des industries connexes dans d'autres régions. C'est pourquoi nous ne pouvons pas simplement traiter isolément l'expansion industrielle dans les diverses régions et formuler ensuite une politique industrielle nationale.



## [Text]

I believe that with the present potential for development of our resources, both renewable and non-renewable, we have opportunities for balanced industrial development in all our regions with a scope that we have not had in the past.

I have been asked to say a few words about the envelope system and its implications for the topic that you are studying. I have spoken earlier of the requirement for new government initiatives to meet the industrial development challenges of the 1980s. At the same time, as you are aware, we are operating under conditions of severe budget constraint. As indicated in the last budget, overall government expenditures are forecast to increase by 12.8 per cent in 1981-82 and 10 per cent in 1982-83. It should also be noted that many of these expenditures are related to statutory programs and essential services. This means that there are major constraints in the government's ability to re-allocate expenditures. However, economic development has been established as a priority by the government. By itself the economic development envelope now stands at roughly \$6 billion to \$7 billion per annum, or roughly 9 per cent to 10 per cent of government expenditures. In addition, a considerable amount of funds are allocated to other envelopes such as social development or defence and international affairs, which have significant economic implications—for example, the expenditures on manpower and training programs which are linked with the social policy envelope, and expenditures for defence procurement programs which come out of the defence and international affairs envelope.

We also have a special energy envelope with some \$8 billion in it, which has very important regional and industrial development potential. One important thing is the rate of growth of economic development, and the size of the economic development envelope will increase by almost 22 per cent in 1981-82, meaning a significant increase in the share of government resources being allocated to economic development.

I must be recognized, however, that the funds available for economic development purposes will not be looked upon as being sufficient to meet all the essential demands for them. There certainly exists a large inventory of very promising projects which, for one reason or another, are not likely to go forward without government support, and one has to recognize that some of those projects could go unrealized simply because the total amount of funds available will not accommodate them.

One can discuss in this context the Defence Industry Productivity Program. A recent evaluation of this program has shown it to be a highly efficient industrial development program, and certainly we have a list of good projects waiting in line for funds. The funds that are now earmarked for the program are fully committed, even though we have had some recent increase in funding and discussions are underway with a view to seeing that further funding can be provided. The same situation exists with respect to other useful programs of other departments.

## [Traduction]

Je crois toutefois que, compte tenu des possibilités actuelles de mise en valeur de nos ressources, renouvelables et non renouvelables, nous avons des chances d'atteindre une expansion industrielle équilibrée dans toutes nos régions à un point que nous n'avons pas atteint par le passé.

On m'a demandé de dire quelques mots sur les prévisions budgétaires et leurs conséquences à cet égard. J'ai mentionné plus tôt la nécessité de nouvelles initiatives gouvernementales pour faire face aux défis du développement industriel des années 80. En même temps, comme vous le savez, nous traversons une période de sérieuses restrictions budgétaires. Le dernier budget prévoyait une augmentation des dépenses totales du gouvernement de 12,8 p. 100 en 1981-1982 et de 10 p. 100 en 1982-1983. Il convient aussi de noter qu'un grand nombre de ces dépenses se rapporte à des programmes statutaires et à des services essentiels. Il existe ainsi d'importantes entraves à la capacité du gouvernement de réaffecter les crédits budgétaires. Cependant, le gouvernement a donné à l'expansion économique un rôle prioritaire. Les crédits budgétaires s'élèvent maintenant à environ \$6 ou \$7 milliards par année, soit 9 ou 10 p. 100 des dépenses totales du gouvernement. En outre, un montant considérable est attribué à d'autres fins, comme la politique sociale ainsi que la défense et les affaires internationales, qui ont des répercussions importantes sur l'économie. Mentionnons, par exemple, les crédits affectés aux programmes de main-d'œuvre et de formation qui sont reliés au budget de la politique sociale et les dépenses pour des programmes d'achat de matériel de défense qui font partie du budget de la défense et des affaires internationales.

Nous avons aussi un budget spécial pour l'énergie d'environ \$8 milliards, qui représente des possibilités très considérables pour le développement régional et industriel. Un point important, c'est le taux de croissance de l'expansion économique; son budget augmentera en 1981-1982 de presque 22 p. 100, ce qui signifie une hausse considérable du pourcentage des ressources gouvernementales affectées à l'expansion économique.

Il faut ajouter, cependant, que les fonds affectés à des fins d'expansion économique ne sont pas considérés comme suffisants pour répondre à tous les besoins essentiels dans ce domaine. Il existe sûrement un grand nombre de projets pleins de promesses qui, pour une raison ou une autre, ne pourront probablement pas être réalisés sans l'appui du gouvernement et il faut reconnaître que certains de ces projets ne se réaliseront pas tout simplement parce que le montant total des fonds disponibles ne le permettra pas.

On peut discuter à ce propos du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. Une récente évaluation de ce programme a démontré qu'il s'agissait d'un programme de développement industriel hautement efficace. En effet, nous avons une liste de bons projets qui attendent d'être financés par ce programme. Les fonds qui sont maintenant destinés au programme sont pleinement engagés, même si nous avons eu une récente augmentation du financement. Des discussions ont cours afin d'obtenir, si possible, d'autres fonds. La même situation prévaut en ce qui a trait aux programmes utiles d'autres ministères.



*[Text]*

We are now faced with the difficult task of helping to choose the best among an array of good projects, and that is where the envelope system can certainly play a role. Under the system we have knowledge in advance of the amount of resources available, for example, for economic development. Against this background, economic development ministers work together to review an array of development expenditure proposals against established government priorities.

Of course, a major consideration has to be to achieve maximum impact and value for the funds expended. Thus an effective distribution of economic development funds takes place among projects and over time, and this certainly is intended to bring about more effective allocation of government resources.

Another aspect of envelope activity is the ongoing review of existing expenditure programs. I have alluded to the tight fiscal situation and the limited availability of funds. This gives us no alternative but to review existing programs against current priorities, in an attempt to identify areas where programs, in whole or in part, may have outworn their usefulness, so that funds can be re-allocated more in line with today's concerns and priorities. This review of ongoing programs adds an important measure of control and self-discipline to the government's expenditure habits.

Finally I want to comment on the last topic you asked me to discuss, which is the location of head offices in terms of encouraging further economic development. I would like to suggest that, put this way, with all due respect, the question indicates some misunderstanding or difference of view about the factors behind head office location decisions.

While I do not claim to be an expert on these matters, I would suggest that the location of head offices is usually determined on the basis of corporate activity. Head offices may be located in or near major markets, or near the source of natural resources for a resource based company. Also, corporate agglomeration is an important concept and head offices will develop in clusters where financial, legal and other professional services are available. This means that head office location, in itself, is not likely to be an effective industrial development tool.

I doubt whether a head office can simply be transplanted to another region unless there is some good economic reason for its being there. In the Canadian situation, as the kinds of development that I have been talking about take place in the west and the Atlantic, based on resource strength new companies are likely to emerge with head offices in those regions.

Although few large firms have moved their head offices from central Canada to the west, many have increased the size of their western operations and have moved corporate sections of head office type employees there. This is especially evident in the financial sector. A large number of small firms have also moved to the west.

*[Traduction]*

Nous avons maintenant la difficile tâche d'aider à choisir les meilleurs d'une série de bons projets et c'est à ce stade-ci que le système des enveloppes peut certainement jouer un rôle. En effet, ce système nous permet de connaître à l'avance le montant des ressources disponibles, par exemple, pour le développement économique. Forts de cette connaissance, les ministres du développement économique unissent leurs efforts pour examiner une foule de propositions de dépenses en développement, en regard des priorités gouvernementales établies.

Bien sûr, il faut viser à obtenir une incidence et une valeur économiques maximums pour les fonds dépensés. C'est ainsi qu'on en arrive à une judicieuse répartition des fonds de développement économique entre les divers projets du gouvernement.

Le système des enveloppes prévoit également un examen continu des programmes de dépense déjà existants. J'ai fait allusion à la situation fiscale tendue et aux sources limitées de fonds. Nous n'avons donc d'autre solution que d'examiner les programmes existants, au regard des priorités actuelles, afin de cerner les domaines où les programmes peuvent, en tout ou en partie, avoir perdu de leur utilité, et réaffecter ces fonds selon les problèmes et priorités actuels. Cet examen des programmes en cours apporte un important élément de contrôle et d'auto-discipline dans les habitudes de dépense du gouvernement.

Je me permettrai enfin quelques commentaires sur le dernier sujet dont vous m'avez demandé de parler, c'est-à-dire sur le choix de l'emplacement des sièges sociaux, en vue d'encourager encore davantage le développement économique. Il me semble que, posée de cette façon, et sauf votre respect, cette question dénote une certaine incompréhension ou une différence d'opinion quant aux facteurs qui président aux décisions relativement à l'emplacement d'un siège social.

Je ne prétends certes pas être un spécialiste en la matière, mais je croirais que l'emplacement des sièges sociaux est habituellement déterminé d'après l'activité industrielle. Les sièges sociaux peuvent être situés à l'intérieur ou à proximité des grands marchés, ou pour une société minière, près des ressources naturelles. En outre, une agglomération d'entreprises est un important facteur et les sièges sociaux se grouperont autour des services, juridiques et professionnels. Donc, l'emplacement du siège social en lui-même ne constitue probablement pas un instrument efficace de développement industriel.

Je doute qu'un siège social puisse être simplement transplanté dans une autre région s'il n'y a pas quelque bonne raison économique de le faire. Au Canada, comme les développements dont j'ai parlé se produisent dans l'Ouest et dans l'Atlantique, poussés par l'importance des ressources, il se pourrait que de nouvelles sociétés naissent et y installent leur siège social.

Même si peu d'importantes sociétés ont déménagé leur siège social du Canada central vers l'Ouest, un grand nombre d'entre elles ont augmenté l'importance de leur bureau situé dans l'Ouest et ont déplacé du siège social les employés affectés aux opérations industrielles. Ce phénomène est spécialement évident dans le secteur financier. Un grand nombre de petites sociétés ont également déménagé dans l'Ouest.



[Text]

The most significant moves have been within the west itself. I am told that British Columbia and Manitoba have experienced losses of headquarters employment, while Alberta has made substantial gains. Calgary is now the third most important Canadian city in terms of the number of head offices of large firms.

Many Canadian head offices, it should be noted, are really not much more than local marketing offices of large corporations which might be found in any major United States region, and this is a matter of concern to me for a number of reasons. It means that many firms will not be as sensitive to Canadian needs and concerns as we might want them to be, and their decisions with regard to the allocation of Canadian resources might not always be what we would consider to be in the best interests of our economy. It also means that both the level of employment, which can be considerable, and the quality of employment suffer by comparison. Many of the most rewarding, stable and growing occupations at the head office level are not available to Canadians to the extent we would like them to be.

That is why the government, through the Department of Industry, Trade and Commerce—and through another agency for which I am responsible, namely the Foreign Investment Review Agency—has placed emphasis not only on plant location in Canada, but also on the location in our country of essential management, research and development, marketing and other skills which provide Canadian industry with stability and scope for independent self-sustaining growth. One important variation on this theme is our department's encouragement of the development of world product mandates for subsidiaries. This approach would allow local head offices to function essentially as head offices proper and thus capture a fair share of the associated benefits.

Mr. Chairman and honourable senators, that concludes my opening statement. I will be happy to make myself available for your questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. I might remind honourable senators that next Thursday at 9.30 a.m. we will have with us representatives of the Canadian Manufacturers' Association. The lead questioner for today is Senator Doody.

**Senator Doody:** Thank you, Mr. Chairman. I should like to ask the minister to elaborate on his comments on the relationship between Industry, Trade and Commerce and DREE. I know that in my part of Canada, Atlantic Canada, DREE, since it was formed, has always had a large visible presence, but the Industry, Trade and Commerce presence has been relatively small. I can recall the formation of the first office in Newfoundland. I doubt whether it was more than five or six years ago. I noticed in the minister's comments that he mentioned the joint management of a DREE agreement, which is new to me. That is encouraging. Perhaps the minister or his officials could tell us where DREE's area of responsibility ends

[Traduction]

Les plus importants déplacements se sont produits dans l'Ouest lui-même. On m'a dit que la Colombie-Britannique et le Manitoba avaient connu des pertes d'emplois dans les sièges sociaux, tandis que l'Alberta avait connu des gains considérables. Calgary est maintenant la troisième plus importante ville du Canada, pour ce qui est du nombre des sièges sociaux des sociétés importantes.

Un grand nombre de sièges sociaux canadiens, il convient de le mentionner, ne sont en fait rien de plus que des bureaux de commercialisation locale de grandes sociétés, qui pourraient se situer dans n'importe quelle grande région des États-Unis, et cette situation me préoccupe pour un certain nombre de raisons. En effet, bon nombre de sociétés ne seront pas aussi attentives aux besoins et aux préoccupations du Canada que nous pourrions le désirer, et leurs décisions en matière de distribution des ressources canadiennes pourraient ne pas toujours servir, à notre avis, les meilleurs intérêts de notre économie. De plus, le niveau d'emploi, qui peut être très élevé, et la qualité de l'emploi, pourraient en souffrir. Un grand nombre des postes les plus stimulants, stables et prometteurs dans les sièges sociaux ne sont pas toujours aussi accessibles aux Canadiens que nous le voudrions.

C'est pourquoi le gouvernement, par l'entremise du ministère de l'Industrie et du Commerce et d'un autre organisme dont je suis responsable, notamment l'Agence d'examen de l'investissement étranger, a mis l'accent non seulement sur l'emplacement des usines au Canada, mais également sur l'implantation au Canada des compétences essentielles en matière de gestion, de recherche et de développement, de commercialisation et autres, qui permettront à l'industrie canadienne d'acquiescer la stabilité et l'envergure nécessaires à une croissance indépendante et autonome. Il existe une importante variation sur ce thème: notre ministère encourage le développement des mandats de produits mondiaux pour les filiales. On veut ainsi permettre aux sièges sociaux locaux de fonctionner essentiellement comme des sièges sociaux et ainsi d'accaparer une juste part des bénéfices.

Monsieur le président et honorables sénateurs, ceci conclut ma déclaration préliminaire. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, Monsieur le ministre. Je rappelle aux honorables sénateurs que jeudi prochain à 9 heures, nous entendrons les témoignages des représentants de l'Association des manufacturiers canadiens. Le sénateur Doody commencera aujourd'hui l'interrogation.

**Le sénateur Doody:** Merci, monsieur le président. J'aimerais demander au ministre de préciser ce qu'il entend par la relation qui existe entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère de l'Expansion économique régionale. Je sais que, dans ma région, Atlantique Canada, le ministère de l'Expansion économique régionale a, depuis sa formation, été toujours éminemment présent, contrairement au ministère de l'Industrie et du Commerce. Je me souviens de la création du premier bureau à Terre-Neuve. Je doute que cet événement se soit passé il y a plus de cinq ou six ans. J'ai remarqué que le ministre a mentionné la gestion conjointe d'un accord du ministère de l'Expansion économique régionale, ce



## [Text]

and ITC's begins. Is it a co-operative effort or a competitive one, or is there some overlapping? Perhaps the minister could enlighten us.

**Hon. Mr. Gray:** DREE's mandate is to deal with long-term and chronic disparities in the levels of economic activity between various regions of the country. It has a very substantial budget—certainly much larger, frankly, than the budget we have for the programs I have outlined—specifically to encourage firms to locate in and expand in the regions that are designated under the relative legislation. Our department assists DREE in assessing applications, because we are organized on a specialized industry sector-branch basis and we have a potential for specialized input which supplements the work of the DREE staff.

In addition, our department has programs which, through the development of the regional offices in each province, which is relatively recent, senator, as you pointed out, are available with respect to particular kinds of economic activities, irrespective of where they are located. For example, the program for export market development is available to business people—primarily smaller and medium size business people—in your province and across the country, to encourage them and make it financially feasible for them to seek overseas markets by going on selling missions and participating in trade fairs. The defence industry productivity program provides quite generous assistance to firms, wherever they are in the country, that wish to obtain business in the defence and defence related areas. The Enterprise Development Program operates primarily in the loan guarantee area, but also, to a limited extent, in the grant area, in terms of industrial restructuring, innovation, and so on, in a way that might relate specifically to the needs or opportunities in particular regions; so the work of the two departments is complementary. The Department of Industry, Trade and Commerce, of course, has its programs available in areas which are not eligible for DREE assistance, but where the firms meet the requirements of the ITC programs, say in the defence and defence related areas, or in seeking out export markets, because the department is responsible for the Canadian Government Office of Tourism, we have the expertise in tourism development, and that is why, where there are DREE subsidiary agreements, and tourist development, they are co-managed between ourselves and DREE, with the appropriate provincial input.

## [Traduction]

dont je n'étais pas au courant. C'est encourageant. Peut-être le ministre, ou ses représentants, pourraient-ils me dire où finit le domaine de responsabilité du ministère de l'Expansion économique régionale et où commence celui du ministère de l'Industrie et du Commerce. S'agit-il d'une collaboration, d'une concurrence ou un peu des deux à la fois? Peut-être le ministre pourrait-il nous éclairer.

**L'honorable M. Gray:** Le ministère de l'Expansion économique régionale a pour mandat de traiter des disparités économiques, chroniques ou à long terme, entre diverses régions du pays. Il dispose d'un budget très important, certainement beaucoup plus important que celui que nous avons pour les programmes que j'ai soulignés. Ce budget sert précisément à encourager les sociétés à s'implanter et à se développer dans les régions qui sont désignées dans les lois pertinentes. Notre ministère aide le MEER à évaluer les demandes, parce que nous sommes organisés par secteur-direction industriel spécialisé et nous avons, de ce fait, la possibilité de tenir compte des domaines spécialisés, ce qui complète le travail du personnel du ministère de l'Expansion économique régionale.

De plus, notre ministère a des programmes qui, grâce à l'implantation de bureaux régionaux dans chaque province, ce qui, sénateur, est relativement récent, comme vous l'avez souligné, lesdits bureaux s'intéressent à des genres particuliers d'activités économiques, où qu'elles se manifestent. Par exemple, le Programme du développement des marchés d'exportation s'adresse aux hommes d'affaires qui dirigent essentiellement des petites et des moyennes entreprises, dans votre province et dans tout le pays, pour les inciter, en leur donnant les moyens financiers de le faire, à rechercher des marchés étrangers, en effectuant des missions de vente et en participant à des expositions commerciales. Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense accorde une aide très généreuse aux sociétés, où qu'elles soient au Canada, qui désirent faire affaire dans la défense et dans des domaines connexes. Le Programme d'expansion des entreprises garantit principalement des prêts mais également, dans une mesure limitée, octroie des subventions pour la restructuration industrielle, l'innovation etc., de façon surtout à répondre aux besoins ou à tirer profit des possibilités de certaines régions. Par conséquent, le travail des deux ministères est complémentaire. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, bien sûr, administre, dans des régions, des programmes qui ne sont pas admissibles à une aide du ministère de l'Expansion économique régionale, mais lorsque les sociétés satisfont les exigences des programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce, par exemple dans les domaines de la défense et les domaines connexes, ou en recherchant des marchés d'exportation, parce que le Ministère est responsable du Bureau de tourisme du gouvernement canadien, nous avons la compétence en matière de développement du tourisme. Aussi lorsqu'il y a des accords subsidiaires du ministère de l'Expansion économique régionale et des Questions de développement de tourisme, elles sont co-administrées par nous-mêmes et le ministère de l'Expansion économique régionale, avec la participation provinciale appropriée.



[Text]

There is also a limited number of projects where we are placed in the role of management of subsidiary agreements in the industrial development field; so there is close co-operation and consultation in the DREE areas.

Then there are other programs which are available more on a sectoral basis, although certainly regional considerations are among those to which the department is very sensitive. The department, through its sectoral branch organization, not only administers programs, but maintains a high degree of information, knowledge and expertise about various industries which assists the government as a whole, and not just myself, in working out appropriate policies. This expertise is available to other departments as well as to the businessman, in terms of working out, presenting, and implementing industrial development projects across the country.

**Senator Doody:** Thank you, sir.

When these programs and policies are formulated, is this done with the factor of regional development, or at least, regional disparity, in mind? Is there a DREE input in the formulation of these policies, or are they developed in isolation from DREE?

**Hon. Mr. Gray:** There is a considerable amount of cross-consultation. People from DREE are involved in the work of the Enterprise Development Program. They have an input into the consideration of applications, for example. There is therefore a high degree of regional sensitivity.

Of course, there are some cases, involving, for example, a project for new machinery, or the expansion of existing plant, where, in terms of market considerations or over-all costs, suggesting a change of location would not fit in with the requirements of the company, or with over-all economic needs; but in the application of programs like the Enterprise Development Program, there is consultation with DREE, and DREE people are involved in the work of the Enterprise Development Board.

**Senator Doody:** The market development areas, as the minister has mentioned several times, are obviously of vital importance to the less developed areas of the country, and many of the export products that are developed are in the field of pretty basic raw material resources, such as iron, pulp, paper, lumber, fish, and what have you. Obviously they are dependent on the tariff structures of Europe, Japan, the U.S., the Common Market and the Economic Community. Is there a significant input from these areas, or from these provinces, into the negotiations such as the Kennedy Round and the GATT negotiations? There is a feeling in some of these areas, though I do not really think it is well founded, that frequently the auto pact would take precedence over a drop of a couple of percentage points on a fish tariff going into these markets, and so on. There might be a wheat trade-off, for lumber or pulp. I am wondering if there is a way of resolving these problems by having a sort of provincial observer status, at least, if it is impossible to achieve this in any other way.

[Traduction]

Il existe également un nombre limité de projets où il nous revient de gérer les accords subsidiaires dans le domaine de l'expansion industrielle; il y a donc, là aussi, une étroite collaboration et une consultation dans les domaines administrés par le ministère de l'Expansion économique régionale.

Il y a ensuite d'autres programmes qui sont offerts davantage par secteur, même si le ministère tient compte de certaines considérations régionales. Le ministère, au moyen de son organisation par domaine sectoriel, non seulement administre des programmes, mais maintient de plus un degré élevé d'information, de connaissances et de compétences, au sujet des diverses industries qui aident le gouvernement tout entier, et non simplement mon organisme, à élaborer des politiques appropriées. Ces compétences sont offertes à d'autres ministères et aux hommes d'affaires, pour les aider à élaborer, exposer et mettre en œuvre des projets de développement industriel dans tout le Canada.

**Le sénateur Doody:** Merci monsieur.

Lorsque ces programmes et politiques sont formulés, tient-on compte du développement régional ou au moins, des disparités régionales? Le ministère de l'Expansion économique régionale participe-t-il à la formation de ces politiques ou le tient-on à l'écart?

**L'honorable M. Gray:** Il y a beaucoup de consultation, dans un sens comme dans l'autre. Les fonctionnaires du ministère de l'Expansion économique régionale participent aux travaux du Programme d'expansion des entreprises. Ils participent, par exemple, à l'étude des demandes. Nous sommes donc très à l'affût des facteurs régionaux.

Bien sûr, il arrive, comme dans le cas d'un projet de nouvelle machinerie ou d'expansion d'une usine déjà existante que, pour des raisons d'étude du marché ou de coûts globaux, un changement d'emplacement ne réponde pas aux exigences de la population ou à l'ensemble des besoins économiques; mais dans l'application des programmes, comme le Programme d'expansion des entreprises, il y a consultation avec le ministère de l'Expansion économique régionale, dont les fonctionnaires participent aux travaux du Conseil d'expansion des entreprises.

**Le sénateur Doody:** Le domaine du développement des marchés, comme le Ministre l'a mentionné à maintes reprises, revêt manifestement une importance vitale pour les régions les moins développées du pays, et bien des produits d'exportation qui sont mis au point se retrouvent dans le domaine des ressources sous forme de matières brutes de base, tels le fer, la pâte, le papier, le bois, le poisson etc. Sans doute, ils dépendent des structures tarifaires de l'Europe, du Japon, des États-Unis, du Marché commun et de la Communauté économique. Ces régions ou ces provinces participent-elles activement aux négociations, comme le Kennedy Round et celles du GATT? Certaines de ces régions ont l'impression, que je ne crois pas vraiment justifiée, que l'accord Canada-américain de l'automobile l'emporterait souvent sur une chute d'un ou deux pourcent du tarif du poisson destiné à ces marchés, etc. Il pourrait y avoir une hausse du prix du blé en compensation d'une baisse de celui du bois ou de la pâte. Je me demande s'il y a un moyen de résoudre ces problèmes, en se donnant un



[Text]

**Hon. Mr. Gray:** First of all I should observe that one of the results of the GATT negotiations was the concession by Canada of reducing from 15 per cent to approximately 7 per cent our current tariff on automobiles and automotive products, and one of the areas of concession was with respect to our tariff on imports from third countries on automotive products.

When it came to the recent GATT negotiations, there was a developing procedure for consultation both with the private sector and provincial governments. I frankly do not see how, in terms of the necessity for Canada to speak with one voice in international negotiations, and in the international field, one could have direct provincial involvement in such negotiations; but although the most recent ones took place before I assumed my present responsibilities—in fact, at the time I was not a member of the government—I am aware that there was a very highly developed consultative procedure. But one should bear in mind that in negotiations of a multilateral nature, and in negotiations as far-reaching as the most recently completed GATT negotiations, there is a process involving large numbers of products. The negotiations are very complex, and one seeks the maximum number of concessions for Canadian products; but in turn there has to be a certain number of concessions made in order to gain the access we are seeking. I do not have the information with me on the details of this type of access, but certainly it was the view of the previous Liberal government, and I think the view of the previous Conservative government, that very important gains were made in these negotiations. I say this because I think the previous Conservative government offered to Parliament the package of GATT tariff changes without any changes that I am aware of, although before they could legislate it, of course, there was a still further change, and the legislation is before Parliament again.

In terms of tariff negotiations there is certainly a very serious effort made with regard to regional sensitivity, but as in any deal of a complex nature, I do not think one would find every element on one side completely satisfied with the outcome.

You have given me, senator, an opportunity to observe that the major role of the Department of Industry, Trade and Commerce is in assisting export trade activity in every part of our country. We maintain a skilled staff of trade commissioners around the world. I notice that while business often complains about bureaucrats and civil servants they have nothing but praise for the trade commissioners. I cannot take any credit for that. Not this generation, but previous generations of trade commissioners, have been on the scene since the 1890s, and they really operate not only as advisers but as assistants to Canadians from every part of the country seeking export markets. I know from my own involvement that a major part of their effort is with respect to products of importance to regions like Atlantic Canada and British Columbia and western Canada.

[Traduction]

genre de statut d'observateur provincial ou, du moins d'une autre façon.

**L'honorable M. Gray:** Premièrement, j'aimerais vous faire observer que l'un des résultats des négociations du GATT a été le compromis fait par le Canada de réduire de 15 % à environ 7 % notre tarif actuel sur les automobiles et les produits de l'automobile, et l'un des domaines de compromis visait notre tarif sur les importations par les pays du Tiers Monde de produits de l'automobile.

Puis, lors des récentes négociations du GATT, on a de plus en plus cherché à créer un processus de consultation avec le secteur privé et les gouvernements provinciaux. Je ne vois franchement pas comment, étant donné la nécessité que le Canada se prononce pour l'ensemble du pays lors de négociations internationales et sur la scène internationale, on aurait pu préconiser la participation provinciale à de telles négociations; mais même si les plus récentes d'entre elles ont eu lieu avant que j'assume mes responsabilités actuelles, et même alors, je ne faisais pas partie du gouvernement, je sais que le processus de consultation avait été très bien mis au point. Mais il faut se rappeler que, dans des négociations à caractère multilatéral, et dans des négociations aussi importantes que les plus récentes négociations du GATT, on traite de grandes quantités de produits. Les négociations sont très complexes, et on cherche à obtenir un nombre maximum de concessions pour les produits canadiens; mais en retour, il nous faut faire certains compromis, pour obtenir l'accès à ce que nous recherchons. Je n'ai pas ici de détails au sujet de ce type d'accès, mais le gouvernement libéral précédent et, je crois, le gouvernement conservateur précédent, estimaient avoir réalisé des gains très importants au cours de ces négociations. En effet, je crois que le gouvernement conservateur précédent a présenté au Parlement l'ensemble des changements tarifaires du GATT sans modifications, mais avant que le Parlement puisse les adopter, il y a eu, bien sûr, d'autres changements ainsi que la mesure législative qui est soumise à nouveau au Parlement.

Concernant ce genre de négociations, des efforts très sérieux sont certainement axés sur les intérêts régionaux; cependant, comme dans tout marché complexe, je ne crois que le résultat ne satisfasse complètement tous ceux qui se trouvent du même côté.

Sénateur, vous m'avez donné l'occasion de faire remarquer que le rôle essentiel du ministère de l'Industrie et du Commerce est d'appuyer le commerce d'exportation dans chaque partie du Canada. Nous affectons, dans les différentes régions du monde, des délégués commerciaux compétents. Je note que le secteur des affaires se plaint souvent des bureaucrates et des fonctionnaires, mais qu'il n'a que des félicitations à adresser aux délégués commerciaux. Je ne peux pas m'en attribuer le mérite. Les générations précédentes de délégués commerciaux, et non pas la génération actuelle, œuvrent sur la scène internationale depuis 1890 environ. Ces délégués jouent, en fait, le rôle de conseillers et, en outre, ils aident les Canadiens de toutes les régions du pays à trouver des débouchés à l'étranger. Je sais d'expérience que le gros de leurs efforts est axé sur les produits qui sont importants pour les régions, notamment les



[Text]

**Senator Doody:** Thank you, sir.

I have to agree with you completely that the trade commissioners in the various foreign countries have been excellent representatives of Canada, and have been of great assistance; but I just wanted to make the point that to my way of thinking assistance in the marketing of the products of these areas, whether through tariffs or through assistance in finding new markets, such as penetrating the Japanese market for fish products, and so on, in the long run, would be far more beneficial to the economies of these provinces than many of the DREE programs. Be that as it may, however. That is another point.

Earlier we talked about the envelope system, which is a matter of great interest. I wonder if the minister could indicate how this envelope allocation is put together. I may be completely off base on this, but my impression is that there is a block funding for an economic development committee and the various ministries would put forward their case for funding for their individual departments and programs within these departments. Is the final decision for these allocations made in committee? Is it made by Treasury Board? Is it made by the chairman of the committee? Or how is the funding allocated once all these capable and expert arguments are made for the various departments?

**Hon. Mr. Gray:** Of course, there are two elements here. There is what I think, in the jargon of the bureaucracy, is known as the "A-base," which is the amount required to carry on the existing ongoing programs of the department. Then there is the allocation of new or additional money. With respect to the A-base effort, subject to correction, I suppose it is discussed basically between the departments and Treasury Board. With respect to the allocation of new funding, that is a matter to be discussed among the ministers belonging to the particular envelope committee as to the basis for proposals for programs or ongoing projects, and is to be decided by the committee. I suppose, technically, there is a possibility of appeal to the cabinet as a whole, but the basic thrust is to have these things decided within the committee. Of course, within the fiscal framework there is an overall allocation to the various committees, which is made a matter of final decision by the cabinet as a whole. I think that is the simplest way I can describe a rather esoteric but important process.

**Senator Doody:** Along that same line, sir, when you are faced with something new and perhaps unexpected, such as a big chunk of funding for Chrysler or Massey-Ferguson, in order to determine the original size of the envelope, would these funds be found outside the envelope and then added, or are they taken from allocations of departments in that particular budgetary exercise? I hate using all these terms; I am a victim of the jargon, too.

**Hon. Mr. Gray:** I am not sure I am the best person to ask for a detailed discussion of the envelope system, but if you are talking about the Chrysler and Massey decisions, they do not involve expenditure of funds. You will recall the details of the

[Traduction]

provinces de l'Atlantique et les provinces de l'ouest, y compris la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Doody:** Je vous remercie.

Je conviens avec vous que les délégués commerciaux en poste dans les différents pays ont représenté très bien le Canada et lui ont apporté une aide appréciable; je voulais cependant souligner que, selon moi, la majorité des programmes du MEER rapportent à long terme, beaucoup moins aux économies de ces provinces que les mesures visant à aider la mise en marché des produits de ces provinces, que ce soit des mesures tarifaires, ou encore des mesures favorisant notamment la pénétration du marché japonais dans le cas des produits de la pêche etc. Quoi qu'il en soit, c'est une autre question.

Nous avons parlé plutôt du système d'enveloppes, question d'un grand intérêt. Je me demande si le ministre peut nous indiquer de quelle façon cette répartition est effectuée. Je fais peut-être fausse route complètement, mais j'ai l'impression qu'il existe un comité de développement économique doté d'une subvention globale, auquel s'adresse les différents ministères en vue d'obtenir des crédits. La décision finale revient-elle à un comité? Au conseil du Trésor? Au président du comité? Comment enfin, cette répartition se fait-elle, lors que les différents ministères ont présenté la documentation nécessaire?

**L'honorable M. Gray:** Naturellement, il y a deux éléments qui entrent ici en ligne de compte. Il y a d'abord ce que l'on appelle, dans le jargon bureaucratique, le budget A, qui sert à l'administration des programmes permanents du ministère, et ensuite, les nouveaux crédits ou les crédits supplémentaires. Je présume sous toutes réserves, que les négociations concernant le budget A se font essentiellement entre les ministères et le conseil du Trésor. Quant à la répartition de nouveaux crédits, elle est examinée par les ministres faisant partie de ce comité particulier, à l'égard des programmes, projetés ou permanents; en fait, c'est le comité qui prend la décision. Il est théoriquement possible, je suppose d'en appeler de cette décision auprès du Cabinet, mais on souhaite, en somme, que le comité prenne les décisions. Sans doute, selon la politique budgétaire, il incombe au Cabinet de rendre la décision définitive, en ce qui concerne la répartition globale aux différents comités. Je pense que c'est la façon la plus simple de décrire un processus plutôt compliqué, mais important.

**Le sénateur Doody:** Toujours dans la même veine, lorsque vous faites face à un imprévu, comme l'importante subvention accordée aux sociétés Chrysler ou Massey-Ferguson, ces crédits sont-ils ajoutés à l'enveloppe initiale ou sont-ils puisés dans les crédits accordés aux ministères pour cet exercice budgétaire particulier? Je n'aime pas utiliser tous ces termes, mais je suis également victime du jargon administratif.

**L'honorable M. Gray:** Je ne suis pas peut-être pas celui qui peut le mieux vous expliquer par le menu le système d'enveloppes; cependant, si vous parlez des décisions concernant les sociétés Chrysler et Massey-Ferguson, il ne s'agit pas là d'une



*[Text]*

announcement. We have not provided either of these companies with funds, either through grants or loans. We have said, in the case of Chrysler, that beginning only in 1983 they will be guaranteed a certain amount of loans, to be made by the private sector and to be applied against specific projects of product development and manufacture. With respect to Massey, we said we would guarantee the capital risk of an equity investment. Therefore, we are not talking about expenditures, but rather guarantees. The way that these are dealt with depends, to a certain extent, on the nature of the program. The Chrysler loan guarantee is within the Enterprise Development Program loan guarantee component. You will recall that last year Parliament approved an increase to \$1 billion in the maximum amount of loan guarantees under the program that could be in place in any one period of time.

**Senator Hicks:** Was that the amount of the increase or was that the total to which it could be increased?

**Hon. Mr. Gray:** That is the total to which it can be increased.

**Senator Hicks:** That is the total?

**Hon. Mr. Gray:** That is right. Prior to that it was about \$300 million, I think. With respect to Massey, that would also have to be accommodated within the envelope system. However, again I should observe that we are not talking about any immediate expenditure of money, and, it is to be hoped, no expenditure in the future.

**Senator Doody:** Perhaps, then, the Western Development Fund might be more to the point that I am trying to get at.

**Senator Leblanc:** May I interject at this point? It may involve a quantity disbursement; we do not know yet. We have put forward guarantees. We do not know how those guarantees will be met, so we are not sure if we will not have to disburse any money at this time. We hope that we do not have to, but should we have to disburse funds, from what department will they come?

**Hon. Mr. Gray:** I have said that the Chrysler loan guarantee is made within the provisions of the Enterprise Development program, where there is a section which has been authorized by Parliament permitting guarantees by the federal government of loans made by the private sector totalling, at any one time, up to \$1 billion. Again, you are asking questions dealing with technical details of the system which would be better answered, perhaps, by the President of Treasury Board or the Minister of Finance. I thought I was going to come here and talk about regional development and the way the envelope system facilitates regional development decisions. However, I would presume that the system involves the creation of appropriate reserves in terms of these kinds of contingencies. I just want to repeat that what we are talking about involves no present disbursement of funds, nor any commitment to disburse funds directly to the companies involved, but rather the contingent liability you have mentioned, senator.

**Senator Doody:** Perhaps the Western Development Fund might be within that envelope. Is this funding in addition to the original budgeted amount?

*[Traduction]*

affectation de crédits. Vous vous souviendrez des détails. Nous n'avons pas financé ces sociétés, ni par des subventions, ni par des prêts. Nous nous sommes engagés, dans le cas de la société Chrysler, à avaliser les prêts qu'elle contracte, uniquement à compter de 1983, dans le secteur privé, et destinés à des projets d'expansion et de fabrication de produits. Envers la société Massey-Ferguson, nous nous sommes engagés à garantir le risque d'un investissement de capital. Aussi, il n'est pas question d'argent, mais plutôt de garanties, qui seront traitées, dans une certaine mesure, en fonction de la nature du programme. Chez Chrysler, la garantie de prêt fait partie du programme d'expansion des entreprises. Vous vous souviendrez que, l'année dernière, le Parlement a approuvé de porter à un milliard de dollars le montant maximum pour une seule garantie de prêt, dans le cadre de ce programme.

**Le sénateur Hicks:** Était-ce le montant de l'augmentation ou le maximum auquel la garantie pouvait être portée?

**L'honorable M. Gray:** C'était le maximum auquel le montant de la garantie pouvait être porté.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce le total?

**L'honorable M. Gray:** Oui. Auparavant, il était, je crois, d'environ \$300 millions. Pour la société Massey-Ferguson, il a fallu recourir au système d'enveloppes. Encore une fois, je répète qu'il ne s'agit pas d'une dépense immédiate, et nous espérons qu'il n'en sera jamais ainsi.

**Le sénateur Doody:** Le Fonds de développement de l'Ouest canadien pourrait donc être plus indiqué que je ne le croyais.

**Le sénateur Leblanc:** Puis-je intervenir? Il peut s'agir d'un débours, nous ne le savons pas encore. Nous accordons des garanties, mais nous ne savons pas de quelle façon nous pourrions les respecter; par conséquent, nous devrions peut-être déboursier certains montants, mais nous n'en sommes pas sûrs et nous espérons ne pas y être obligé. Mais dans une telle éventualité, de quel ministère ces crédits proviendraient-ils?

**L'honorable M. Gray:** J'ai dit que la garantie de prêt a été accordée à la Société Chrysler, en vertu des dispositions du programme d'expansion des entreprises suivant l'une desquelles le Parlement autorise le gouvernement fédéral à garantir les prêts contractés auprès du secteur privé, jusqu'à concurrence de \$1 milliard. Ici encore, vous posez, sur les détails techniques du système des questions auxquelles le président du conseil du trésor ou encore, le ministre des Finances serait peut être mieux en mesure de répondre. Je croyais vous parler d'expansion régionale et de la manière dont le système d'enveloppes facilite les décisions dans ce domaine. Je présume, cependant, que le système prévoit l'établissement d'un fonds de prévoyance suffisant pour ces éventualités. Je tiens simplement à répéter que ce dont nous parlons n'implique aucun débours ou engagement de débours directs aux sociétés en cause, mais la responsabilité conditionnelle dont vous avez parlé, sénateur.

**Le sénateur Doody:** Le Fonds de développement de l'Ouest canadien pourrait peut-être faire partie de cette enveloppe. Les crédits affectés à cet égard s'ajoutent-ils au budget initial?



[Text]

**Hon. Mr. Gray:** Yes, the Western Development Fund is additional funding.

**Senator Doody:** Are the funds taken from outside the envelope or are they from other areas inside the envelope?

**Hon. Mr. Gray:** The Western Development Fund is in a separate envelope or sub-envelope, but it is administered by the Economic Development Committee. It is made up of additional funds. We are not talking about a re-allocation of existing funds, but additional funds to be dealt with according to guidelines to be decided on and administered by the Economic Development Committee. I wish the Enterprise Development Program had \$4 billion to deal with. Therefore, it is a separate envelope that funds it.

**Senator Murray:** Mr. Gray, I do not know whether you recall a rather poignant exchange at one of those First Ministers' meetings a little while ago between the Premier of Ontario and the Premier of New Brunswick, in the course of which the Premier of New Brunswick had what he obviously thought was the best and last word when he said to the Premier of Ontario, "Yes, we have DREE, but you have IT&C."

Last week we had Professor Lithwick from Carleton University here and, in the course of an exchange with some of us, he was making the point that much regional policy has a tendency to fragment the country. I would like to quote a brief passage from his testimony. He says:

The point I was trying to make was not necessarily that DREE's policies in each instance can be demonstrated to fragment the country—that would be unfair and untrue—but that the nature of our federalism, as it has evolved, requires that DREE operate within the frame of reference of each particular province. That may or may not be a good thing, depending on the constitutional arrangements. But to the extent that you foster developments within a province without regard to the rest of the country, there is certainly the possibility of the sort of thing you mentioned—namely, competition between regions and entities. The classic case is IT&C versus DREE. I do not think anyone would deny that that occurs. But beyond that, what you forego is the possibility of greater integration. You may forego the possibility of Ottawa playing what I would view as a more constructive role, that being the role of bringing New Brunswick, say, into the mainstream of the economic life of Canada.

A bit later he said:

What is DREE really trying to achieve?

My sense is that its main aim is to simply get things going within a given province. I am not unhappy about that. If that is the only thing DREE wants to do, then it should think in terms of the national interests of the forest industry in New Brunswick. The national interest in

[Traduction]

**L'honorable M. Gray:** Oui, le Fonds de développement de l'Ouest canadien permet de fournir des crédits additionnels.

**Le sénateur Doody:** Ces crédits sont-ils puisés à l'extérieur de cette enveloppe ou sont-ils puisés dans les autres postes de cette enveloppe?

**L'honorable M. Gray:** Le Fonds de développement de l'Ouest canadien fait partie d'une enveloppe distincte ou encore d'une sous-enveloppe, mais il est administré par le comité du développement économique. Il s'agit de crédits additionnels. Nous ne parlons pas d'une nouvelle répartition des crédits déjà prévus mais plutôt de crédits additionnels qui seront accordés selon les directives du comité du développement économique, organisme chargé de l'administration de ces crédits additionnels. J'aimerais que le programme d'expansion des entreprises, ou plutôt, le comité du développement économique dispose de \$4 milliards. Ces crédits sont, par conséquent, puisés dans une enveloppe distincte.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Gray, je ne sais pas si vous vous souvenez des propos plutôt mordants échangés entre le premier ministre de l'Ontario et celui du Nouveau-Brunswick, lors d'une récente conférence des premiers ministres. A cette occasion, le premier ministre du Nouveau-Brunswick avait eu, croyait-il, le dernier mot, lorsqu'il avait dit au premier ministre de l'Ontario: «Oui, nous avons le MEER, mais vous avez le ministère de l'Industrie et du Commerce.»

La semaine dernière, M. Lithwick de l'Université Carleton a comparu et il a fait remarquer que la politique régionale avait tendance à fragmenter le pays. J'aimerais vous citer un bref passage de son témoignage:

Je ne tentais pas de démontrer que les politiques du MEER contribuent toujours à fragmenter le pays (ce serait injuste et faux), mais que la nature de notre fédéralisme, qui a évolué, exige que le MEER tienne compte du contexte propre à chaque province. Cette situation peut donner des résultats, bons ou mauvais, tout dépend des accords constitutionnels. Néanmoins, tant qu'on favorise le développement d'une province sans tenir compte du reste du pays, il peut certainement en résulter une concurrence entre les régions et les collectivités. L'exemple des ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale constitue un exemple typique. Personne ne peut le nier. Mais après cela, ce que vous abandonnez, c'est la possibilité de réaliser une plus grande intégration. Ainsi, il se peut que vous abandonniez la possibilité pour Ottawa de jouer, à mon avis, un rôle plus constructif que celui du Nouveau-Brunswick, disons dans la vie économique du Canada.

Et un peu plus loin:

Quels sont les objectifs que s'est fixé le ministère de l'expansion économique régionale?

Je crois que son objectif principal est tout simplement de faire en sorte que tout marche bien dans une province donnée. Je m'en réjouis. Si c'est la seule chose que le ministère souhaite faire, il faudrait dans ce cas qu'il mène son action dans l'intérêt national du secteur de la foreste-



**[Text]**

regional policy has to be DREE's raison d'être. By promoting everything on a province-by-province basis, that national interest is not built, and I think that is really what we ought to be trying to do.

You were coming close to saying something the same this afternoon, Mr. Minister, when you said that we really cannot look at industrial development in the various regions and then add them up to get a national economic interest out of all that.

I wanted to cite Professor Lithwick's statement simply to contrast it with the point of view that I have attributed to Premier Hatfield, and which he repeated when he was before this committee some time ago, when he said the majority of the programs of IT & C are oriented towards established industries, not developing industries, despite stated intentions to the contrary.

These programs, he said, have been prepared with a national orientation and therefore ignore the special development problems of a small province like New Brunswick.

Well, those are two very contrasting views of the perspective that your department and DREE take with regard to the problems of regional disparities. Do you agree with the Lithwick view or with the Hatfield view?

**Hon. Mr. Gray:** I don't think I necessarily agree with either of them. Frankly, I don't understand what Mr. Hatfield has in mind when he is quoted as saying that "we have DREE and you have IT & C," because our department is a very active factor in various elements of the New Brunswick economy. For example, there is what we do in developing the shipbuilding industry. There is the Saint John's Shipbuilding and Dry Dock; there are our export promotion efforts for New Brunswick-based products, agricultural products and the forest industry.

**Senator Robichaud:** And there is potash development.

**Hon. Mr. Gray:** Yes, there is the potash development, and all are programs that, in particular through the existence of regional offices, are available in New Brunswick no less than anywhere else. So, as I say, I am not sure what is the basis for his comments.

It is true that the use of programs depends on people applying for them and making use of them. I suppose to some extent that reflects a distribution of industry in the country, but there is no approach in the department—certainly not under my leadership—to have these programs less available in New Brunswick or in any part of the country than in any other part. As I have said, I know from my own personal activity that we are carrying on major efforts in sectors particularly of importance to New Brunswick.

**[Traduction]**

rie au Nouveau-Brunswick. Veiller à l'intérêt national dans la politique régionale doit être la raison d'être du M.E.E.R. En promouvant le développement économique dans chaque province, on ne fait rien pour renforcer l'intérêt national, et je crois que c'est précisément cela que l'on devrait essayer de faire.

Monsieur le ministre, vous avez pratiquement tenu les mêmes propos cet après-midi, lorsque vous avez dit que nous ne pouvons pas réellement favoriser l'expansion industrielle dans les différentes régions et additionner les résultats de ces pensions pour obtenir ainsi un tableau de l'intérêt économique national.

Je voulais citer les propos de M. Lithwick, simplement pour les opposer aux propos qu'avait tenus le premier ministre Hatfield, lorsqu'il a dit au Comité il y a quelque temps que la majorité des programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce visent à aider les industries déjà établies et non à favoriser de nouvelles industries, et ce malgré les déclarations d'intention alléguant le contraire.

Il a ajouté que ces programmes ont été élaborés dans une perspective nationale et qu'ils ne tiennent nullement compte des problèmes particuliers d'expansion d'une petite province, comme le Nouveau-Brunswick.

Il s'agit là de deux opinions contradictoires sur la façon dont votre ministère et le MEER abordent les problèmes des disparités régionales. Êtes-vous d'accord avec M. Lithwick ou avec M. Hatfield?

**L'honorable M. Gray:** Ni avec l'un, ni avec l'autre. En toute franchise, je ne comprends pas où M. Hatfield veut en venir lorsqu'il dit: "Nous avons le MEER et vous avez le ministère de l'Industrie et du Commerce." Je ne comprends pas, car notre ministère a considérablement contribué à stimuler les différents secteurs de l'économie du Nouveau-Brunswick. Nous avons, notamment, favorisé l'expansion de la construction navale; nous avons apporté notre aide aux installations de construction navale et de cale sèche de Saint-Jean et nous avons favorisé l'exportation des produits de base du Nouveau-Brunswick, dans les domaines agricole et forestier.

**Le sénateur Robichaud:** Et il y a également l'expansion de l'industrie de la potasse.

**L'honorable M. Gray:** Il y a, en effet, l'expansion de l'industrie de la potasse. Ce sont tous des programmes qui, par le biais des bureaux régionaux, sont accessibles tant au Nouveau-Brunswick qu'aux autres provinces. C'est pourquoi, je le répète, j'ignore sur quoi il se fonde pour tenir ce genre de propos.

Il est vrai que les programmes sont établis en fonction des demandes présentées et de l'utilisation faite. Dans une certaine mesure, je suppose que cette situation reflète la répartition des industries dans notre pays, mais le ministère ne cherche pas à rendre ce programme moins accessible au Nouveau-Brunswick ou dans toute autre province du pays, du moins pas tant que je serai responsable de ce ministère. Je le répète, je sais d'expérience que nous déployons des efforts importants dans des secteurs clés du Nouveau-Brunswick.



[Text]

I am sorry I did not have time to review all of the testimony prior to my appearance here, but I am not sure what Professor Lithwick meant by competition between DREE and IT & C. On the contrary, I think I have indicated in what I have said so far that there is a degree of co-operation and complementarity in our particular efforts. The work of DREE, as I understand it, is, in effect, to create additional economic activity. It is not simply to transfer activity from one part of the country to another. In that sense, this underscores the point I am making with respect to the complementarity and co-operative effort between the two departments in terms of the government's overall economic policy.

I want again to draw the attention of the committee to what I have said about the interaction between the two departments in terms of decisions on DREE projects on the one hand and decisions under the Enterprise Development Program on the other, and to the efforts of great regional significance that our department pursues in areas not dealt with by DREE at all but in areas supporting the development of exports by industries that must export in order to survive and which are important factors in the economies of those of New Brunswick.

Senator Murray, you quoted someone as saying that the majority of the programs of IT & C are inclined towards established rather than developing industries. I don't know what the definitions are behind those terms, but I would look upon the aerospace industry and the electronics and telecommunications industries as developing industries. They are a major focus of the efforts of our department initially through the Defence Industry Productivity Program, and more recently through the new Electronics Development Program with a special electronics fund. Some of the most recent decisions in that regard, and I think I alluded to this a bit elliptically in my remarks, involve assistance through the development of micro-electronics plants. For example, there is the Mitel firm in Bromont, which is an area under the designation of the DREE program. Also the Defence Industry Productivity Program has been very active, and will be increasingly active as it receives additional funds, in supporting efforts of firms in the aerospace industry, like Emheed in Nova Scotia and Bristol Aerospace in Winnipeg and Northwest Industries in Edmonton and Canadian Aircraft in British Columbia.

So we are in a position to respond to, support and encourage the development of developing industries which have some footloose aspects to them, as I mentioned in my remarks. Consequently, I am not sure exactly what Professor Lithwick was saying, when he talked about the programs of the department being oriented towards established rather than developing industries.

**Senator Murray:** That was Premier Hatfield, actually.

[Traduction]

Je regrette de ne pas avoir eu le temps de lire tous les témoignages qui ont précédé ma comparution devant votre Comité, mais j'ignore ce que M. Lithwick a voulu dire lorsqu'il a fait allusion à la concurrence entre le MEER et le ministère de l'Industrie et du Commerce. Au contraire, je pense que mes propos ont indiqué jusqu'à maintenant que, dans une certaine mesure, nos efforts respectifs sont complémentaires et coordonnés. Si je comprends bien, le MEER doit stimuler les activités économiques. Il ne doit pas simplement transférer une activité économique d'une partie du pays à une autre partie. Ces propos justifient ce que je soulignais au sujet des efforts complémentaires et coordonnés des deux ministères, dans le cadre de la politique économique globale du gouvernement.

Je voudrais à nouveau attirer l'attention du Comité sur ce que j'ai dit au sujet de l'interaction entre les deux ministères pour ce qui concerne, d'une part, les décisions concernant les projets du MEER et, d'autre part, celles qui sont prises dans le cadre du programme d'expansion des entreprises, je voudrais également parler des efforts que déploie notre ministère dans des secteurs non couverts par le MEER, efforts qui sont axés sur l'expansion des exportations de certaines industries qui ne sauraient survivre autrement et qui constituent donc d'importants facteurs pour l'économie des industries du Nouveau-Brunswick.

Sénateur Murray, vous avez cité quelqu'un qui a dit que la majorité des programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce étaient davantage destinés aux industries en place qu'à celles en voie de développement. Je ne sais pas exactement ce que ces expressions signifient mais, pour ma part, je considérerais l'industrie aérospatiale, l'électronique et l'industrie des télécommunications comme des industries en développement. Elles constituent le centre principal des efforts qu'a déployés notre ministère, initialement par l'entremise du programme de productivité de l'industrie de la défense et, plus récemment, à l'aide du nouveau programme d'expansion de l'électronique, auquel un fonds spécial a été alloué. Certaines des plus récentes décisions prises à ce sujet je ne crois pas avoir vraiment abordé cette question, prévoient une forme d'assistance grâce à la création d'usines de micro-électronique. Il y a par exemple la société Mitel à Bromont, zone qui tombe sous la désignation du programme du MEER. En outre, le programme de productivité de l'industrie de défense a déjà donné des résultats et en donnera plus encore lorsque des fonds supplémentaires y seront affectés pour appuyer les efforts d'entreprises de l'industrie aérospatiale, comme la société Emheed en Nouvelle-Écosse, la Bristol Aerospace à Winnipeg, la Northwest Industries à Edmonton et la Canadian Aircraft en Colombie-Britannique.

Ainsi, nous sommes à même d'appuyer et d'encourager le développement des industries naissantes qui battent un peu de l'aile, comme je l'ai mentionné dans mes remarques. Par conséquent, je ne vois pas très bien ce que voulait dire M. Lithwick lorsqu'il a parlé de programmes du ministère qui étaient davantage destinés aux industries en place qu'aux industries en développement.

**Le sénateur Murray:** Il s'agissait en fait du premier ministre Hatfield.



[Text]

**Hon. Mr. Gray:** I should not blame Professor Lithwick for that error in interpretation, then.

**Senator Murray:** Mr. Gray, what they were both coming at, from their vastly different perspectives, was the contention that there is an inherent conflict between your mandate, between the mandate of IT & C, and that of DREE. In fact, Premier Hatfield said that one might argue that DREE is not a regional economic expansion agency but a federal department which tends to offset the federal economic development funds directed towards the established areas of Ontario and Quebec.

**Hon. Mr. Gray:** That is a puzzling comment, because the funds that DREE has to dispose of in terms of direct grants vastly exceed any funds we have. In fact, our activities are primarily in the area of guaranteeing loans by the private sector. As I have said, it is my understanding that DREE's activities are to create additional economic activity rather than transferring activities from one area to another, and simply readjusting the distribution of jobs or lack of jobs.

One has to recognize that, much as one wants to be sensitive to regional consideration, for individual projects or companies it will simply not make as much economic sense as some would wish, to be in certain parts of the country in terms of the necessity of having access to markets, to agglomerations of skilled labour, for example, or to certain types of facilities for shipment.

I don't think that you could make decisions on what you were doing in industrial development solely on regional grounds. You have to be sensitive to that. You have to take that into account to make sure it is not overlooked, but you also have to be conscious of the points I have mentioned with respect to how it will make economic sense to a company to be influenced by government programs in its locational decisions. Also, as sensitive and concerned as I am about regional priorities, it would not help any country to have a policy which builds up the industrial base in one part while it is eroding in another part. What we must do is strengthen our existing industrial base while building up additional industrial activity in all regions of the country.

As I said in my initial statement, we have an opportunity to do this in a way which we have never had in the past because of the fortuitous way in which our resources, both non-renewable and renewable, have been distributed. We have the potential in the Atlantic provinces, for example, to build up industrial activity linked with the provision of machinery and equipment for offshore resource development.

**Senator Murray:** As you see it, Mr. Gray, is that the job of your department or the job of DREE?

**Hon. Mr. Gray:** I look upon it as being the job of my department with an important role for DREE. In terms of identifying the industrial benefits from offshore projects and of playing a role in administering legislation to ensure that industrial benefits are offered as a condition of being allowed to explore and develop, we have a major role to play because

[Traduction]

**L'honorable M. Gray:** Je pardonnerai donc à M. Lithwick cette erreur d'interprétation.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Gray, ils voulaient dire en fait qu'ils étaient convaincus qu'il y avait un conflit entre votre mandat, soit celui du ministère de l'Industrie et du Commerce, et celui du MEER. En fait, selon le premier ministre Hatfield, on pourrait soutenir que le MEER n'est pas un organisme chargé de l'expansion économique régionale, mais un ministère fédéral visant à équilibrer les crédits notés par le fédéral pour stimuler l'expansion économique dans les régions développées de l'Ontario et du Québec.

**L'honorable M. Gray:** C'est étonnant, car les fonds que doit allouer le MEER sous forme de subventions directes dépassent largement les fonds que nous avons. En fait, nos activités consistent surtout à faire garantir des prêts par le secteur privé. Comme je l'ai dit, je crois comprendre que les activités du MEER doivent parler sur la mise en œuvre d'initiatives à caractère économique et non sur le transfert des activités déjà en cours d'un endroit à un autre, puis, dans un deuxième temps, sur la répartition des emplois en conséquence.

Il faut reconnaître que pour certains projets, ou sociétés, se retrouver dans une certaine partie du pays ne sera pas aussi rentable que prévu, étant donné qu'il faut avoir accès aux marchés, aux réserves de spécialistes, par exemple, ou à certains types de services pour l'expédition.

Je ne pense pas que vous puissiez prendre des décisions en matière de développement industriel en vous fondant uniquement sur des motifs régionaux. Bien sûr, il faut prendre ceux-ci en considération, mais il faut également être conscient des points que j'ai mentionnés, soit la mesure dans laquelle une société peut être influencée par les programmes du gouvernement au moment de choisir un emplacement. En outre, il faut reconnaître, quand on s'intéresse comme moi aux priorités régionales, que le fait d'avoir une politique qui aurait pour effet de créer une base industrielle dans une région, tandis qu'une autre s'éroderait ailleurs, ne serait avantageux pour aucun pays! Nous devons donc renforcer la base industrielle existante, tout en créant des activités industrielles dans toutes les régions du pays.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, nous avons l'occasion de le faire d'une manière originale, vu la manière fortuite dont nos ressources renouvelables ou non, sont réparties. Nous avons, par exemple, le potentiel voulu dans les provinces maritimes pour créer une base industrielle qui fournirait les machines et le matériel nécessaires à l'exploitation des ressources au large des côtes.

**Le sénateur Murray:** D'après vous, monsieur Gray, est-ce le travail de votre ministère ou celui du MEER?

**L'honorable M. Gray:** Je considère que c'est principalement le travail de mon ministère, mais que le MEER a un rôle important à y jouer aussi. Nous sommes des mieux placés pour déterminer les avantages industriels que l'on peut tirer de projets d'exploitation au large des côtes, et appliquer les lois devant permettre que des avantages industriels soient offerts si



[Text]

we are in a position to assess what types of industrial benefits should be expected in connection with, say offshore projects.

DREE has a role in terms of helping provide incentives. However, I might mention that if the appropriate kind of industrial benefit legislation is in place, it could well be a means of bringing about industrial development in various regions of the country without expenditures of government funds or, at least, not as high expenditures as may have otherwise been the case. For example, in the development of North Sea resources which are under the control of the United Kingdom and Norway, they have a policy which makes it necessary for companies that wish to develop those resources to introduce satisfactory programs offering both employment opportunities and opportunities for supply of machinery and equipment to individuals and companies based in Norway and the United Kingdom, quite apart from any incentives which may have been available from other programs in those countries.

The interest of companies in taking part in the development of our offshore resources or our resources in the high Arctic and so on may well enable us to bring about development of industry in a regionally sensitive way without the same cost to the taxpayer that would follow if one were to rely solely on the incentive programs.

**Senator Murray:** If I may come back to Mr. De Bané, he said when he was here that "Regional development must be at the centre of government activities". I am almost tempted to ask you what that statement means. A little later on Mr. De Bané said:

—However, I should like the most dynamic people in every community to know that there is going to be someone called "Mr. Economic Development Canada" not far from where they are who will bring to them all the help from the federal government if they would like to invest in the region.

That may simply reflect a slight difference in departmental perspective, but I would like to come back to the question of whether there is an inherent conflict in your respective mandates.

**Hon. Mr. Gray:** I do not see an inherent conflict. I believe that we must be sensitive to and desirous of the development of all the regions of our country. We must work to eliminate disparity, but I do not believe we can do that by creating new disparity. We must maintain and in fact strengthen our existing industrial base while giving aid through the various kinds of programs which I outlined to the industrial base in all parts of our country. So regional development must be a central concern of the federal government. I say that in terms of assisting and encouraging the industrial and economic development of all the regions of our country. We have an opportunity to do that in a balanced way, an opportunity which we have never had before in our history.

**Senator Hicks:** I have four questions which I would like to ask with regard to the policy of loan guarantees. First, are the loans guaranteed when made only by chartered banks, or do you include trust companies, co-operatives and so on?

[Traduction]

l'autorisation est donnée de prospecter et d'exploiter les ressources.

Quant au MEER, son rôle consiste à aider à offrir des stimulants. Toutefois, je dois dire que si une législation adéquate existe en la matière, il pourrait bien en résulter un développement industriel dans différentes régions du pays, sans qu'il ne faille dépenser de deniers publics ou tout au moins sans qu'il ne faille en dépenser autant. Par exemple, les ressources de la mer du Nord se trouvent sous le contrôle du Royaume-Uni et de la Norvège, et ces deux pays ont adopté une politique visant à obliger les sociétés désireuses d'exploiter ces ressources à présenter des programmes satisfaisants offrant des débouchés et permettant de fournir des machines et du matériel à des particuliers ou à des sociétés basées en Norvège et au Royaume-Uni, et ce en dehors de tout stimulant offert dans le cadre d'autres programmes mis en œuvre dans ces pays.

L'intérêt des sociétés à prendre part à l'exploitation de nos ressources sous-marines ou de nos ressources de l'Arctique pourrait bien nous permettre de stimuler le développement de l'industrie d'une manière qui satisfasse les régions, sans qu'il en coûte aussi cher au contribuable que si l'on devait se fier uniquement à des programmes incitatifs.

**Le sénateur Murray:** Si je peux revenir aux propos de M. De Bané, celui-ci a dit lorsqu'il a comparu devant nous: «le développement régional doit être au centre des activités du gouvernement». Je suis presque tenté de vous demander ce que cela veut dire. Un peu plus loin il a dit:

—Toutefois, je voudrais que les éléments plus dynamiques de chaque collectivité sachent qu'il y aura près de chez-eux quelqu'un appelé «M. Développement économique du Canada». Il sera prêt à leur apporter toute l'assistance voulue du gouvernement fédéral s'ils veulent bien investir dans la région.

Cela reflète peut-être simplement une légère différence dans la perspective qu'a le MEER, mais je voudrais revenir à la question de savoir s'il y a oui ou non conflit dans vos mandats respectifs.

**L'honorable M. Gray:** Je n'en vois pas. Je crois que nous devons être réceptifs au développement de toutes les régions du Canada. Nous devons nous efforcer d'éliminer les disparités, et ce non pas en en créant de nouvelles! Nous devons maintenir, voire renforcer, notre base industrielle actuelle tout en aidant par l'entremise des différents programmes que j'ai mentionnés, le développement industriel dans toutes les régions du pays. Je veux parler de l'expansion économique et industrielle de toutes les régions du pays. Ainsi, le gouvernement fédéral doit accorder une grande priorité au développement régional; il a l'occasion de le faire d'une manière équilibrée, occasion qui ne s'est jamais présentée auparavant.

**Le sénateur Hicks:** J'ai quatre questions à poser concernant la politique en matière de garanties de prêts: tout d'abord, les prêts sont-ils garantis seulement lorsqu'ils sont accordés par



[Text]

**Hon. Mr. Gray:** No, the other sources of private capital are eligible.

**Senator Hicks:** Do the guarantees in fact result in a better rate of interest for the borrower? I realize that interest rates are very difficult to comment on in these times.

**Hon. Mr. Gray:** The purpose of the guarantees is to induce the private sector to take part in lending activities in which they might not otherwise be interested. It is a form of last resort financing. Therefore, the interest rates are not concessional. It is a means of obtaining financing for a worthwhile economic activity which would not otherwise be there.

**Senator Hicks:** You do not do anything to encourage loans only at prime rates or anything of that nature?

**Mr. Tom Czariski, Director, Corporate Planning Directorate, Department of Industry, Trade and Commerce:** No, there is no cost to the government. There is no shaving off of interest rates, if that is what you mean.

**Senator Hicks:** It is strictly between the borrower and the lender then?

**Hon. Mr. Gray:** In fact, a fee is paid for the borrower guarantees under the Enterprise Development Program.

**Senator Hicks:** By the borrower?

**Hon. Mr. Gray:** That is right.

**Senator Hicks:** What is the range of the size of these loan guarantees? You have referred to the extraordinary loans involving Chrysler and Massey Ferguson, but generally what is the range of the size of the loans?

**Hon. Mr. Gray:** They would range anywhere from the area of some \$500,000 up into the millions. With regard to regional activity, I should have mentioned that the administration of the Enterprise Development Program is decentralized regionally. Projects under a certain size are dealt with and decided upon by a board of citizens from the area within the province and projects above a certain size are handled by a national board with people appointed from across the country. There is an important regional element in the delivery of that program.

I do not know whether Mr. Butler has any tables indicating the approximate range of the loans.

**Mr. Robin R. Butler, Acting Director, Policy Analysis, Corporate Affairs Branch, Department of Industry, Trade and Commerce:** I do not have the size of the loans, but I believe it is within the range you mentioned.

**Senator Hicks:** But you do not make loans of less than half a million?

**Mr. Czariski:** Yes, through the small business loans.

[Traduction]

des banques à charte, ou également lorsqu'ils sont accordés par des sociétés de fiducie, des coopératives etc.?

**L'honorable M. Gray:** Non, les autres sources de capitaux privés sont admissibles.

**Le sénateur Hicks:** Ces garanties entraînent-elles, en fait, un meilleur taux d'intérêt pour l'emprunteur? Je reconnais que c'est un sujet délicat par les temps qui courent.

**L'honorable M. Gray:** Ces garanties servent à inciter le secteur privé à participer aux activités de prêts, ce qu'il ne ferait pas forcément autrement. C'est un genre de financement de dernier ressort. Par conséquent, les taux d'intérêt ne sont pas allégés. Il s'agit en fait d'un moyen d'obtenir du financement pour une activité économique viable qui n'existerait pas autrement.

**Le sénateur Hicks:** Vous ne faites rien pour encourager les prêts uniquement à des taux préférentiels, par exemple?

**M. Tom Czariski, directeur, Direction générale de la planification des sociétés, ministère de l'Industrie et du Commerce:** Non, il n'en coûte rien au gouvernement. Les taux d'intérêt ne sont pas rabaisés, si c'est ça que vous voulez dire.

**Le sénateur Hicks:** Cela se passe strictement entre l'emprunteur et le prêteur, dans ce cas?

**L'honorable M. Gray:** En fait, le programme d'expansion des entreprises prévoit le versement d'un droit pour les garanties accordées à l'emprunteur.

**Le sénateur Hicks:** Le versement d'un droit par l'emprunteur?

**L'honorable M. Gray:** C'est ça.

**Le sénateur Hicks:** De quel ordre sont ces garanties? Vous avez parlé des prêts extraordinaires concernant les sociétés Chrysler et Massey Ferguson, mais en règle générale, quelle est l'importance des prêts accordés?

**L'honorable M. Gray:** Ils vont de \$500 000 à plusieurs millions. Pour ce qui est des activités régionales, j'aurais dû vous dire que l'administration du programme d'expansion des entreprises est décentralisée par région. Les projets de moindre envergure sont soumis à un Conseil de citoyens de la région en cause, tandis que les projets plus importants sont arrêtés par un Conseil national composé de personnes venant de tous les coins du pays. Il y a donc un élément régional important dans l'application du programme.

Je me demande si M. Butler aurait avec lui des tableaux indiquant la gamme des prêts accordés.

**M. Robin R. Butler, directeur suppléant, Analyse des politiques, Direction des Affaires commerciales, ministère de l'Industrie et du Commerce:** Je n'ai rien concernant l'importance des prêts, mais j'imagine qu'ils sont de l'ordre que vous avez mentionné.

**Le sénateur Hicks:** Mais vous n'accordez pas de prêts inférieurs à un demi-million?

**M. Czariski:** Si, par l'entremise des prêts aux petites entreprises.



[Text]

**Hon. Mr. Gray:** It depends on the kind of loan you are talking about.

**Senator Hicks:** Sorry, I meant that you do not guarantee loans under a certain size.

**Hon. Mr. Gray:** We do not make loans. The Enterprise Development Program most likely would guarantee loans beginning in the area of several hundred thousand dollars, but if you are dealing with smaller loans which require guarantees, that is the role of the Small Business Loans Program.

**Senator Hicks:** Which is also administered by your department?

**Hon. Mr. Gray:** That is right, but it is a separate administration.

**Senator Hicks:** Finally, what is your record of having had to pay out on your guarantees?

**Hon. Mr. Gray:** I believe the record is very good. Mr. Butler, do you have that information?

**Mr. Butler:** I do not have the figures, but it is fairly low.

**Hon. Mr. Gray:** It has been very low. You will recall, senator, that the Enterprise Development Program arose out of a consolidation of a number of individual programs, such as the General Adjustment Assistance Program, which had grown up over the years. In the interest of greater efficiency, these programs were merged and formed Enterprise Development Program in 1977.

Pardon me for departing from the area of your question. The reason I mentioned this is to give you some background and to indicate that under both the previous programs and the new general program, the necessity of making good on the guarantees has been very, very limited.

**Senator Hicks:** Could we have the figures for, say, five years, or for whatever period seems to be logical? Is that a reasonable request, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I think so. Senator Leblanc, do you have some questions?

**Hon. Mr. Gray:** Before I listen to Senator Leblanc's questions, it has been brought to my attention that I neglected to mention that, in addition to DREE involvement at the level of the national Enterprise Development Board, there are DREE representatives involved in the work of each of the regional enterprise boards, one of which exists in each province.

**Le sénateur Leblanc:** Merci monsieur le président. Monsieur le ministre, dans votre discours du 6 novembre 1980 à la Chambre des communes, vous avez parlé d'une enveloppe l'argent qui était augmentée de 22 p. 100 pour les trois prochaines années, qui représente un total de 6 milliards et demi.

Vous avez parlé, en particulier, du New Western Development Fund. Vous avez indiqué que ce fonds-là pourrait générer des bénéfices dans les parties centrales du Canada, les parties de l'Est également. Dans votre discours, j'en ai seulement un

[Traduction]

**L'honorable M. Gray:** Donc, cela dépend du genre de prêt dont il s'agit.

**Le sénateur Hicks:** Non, je voulais dire que vous ne garantissez pas les prêts inférieurs à un certain montant.

**L'honorable M. Gray:** Nous n'accordons pas de prêts. Il est fort probable qu'en conformité du programme d'expansion des entreprises, seuls les prêts de plusieurs centaines de milliers de dollars sont garantis. Toutefois, si des prêts moins importants nécessitent des garanties, c'est aux responsables du programme des prêts aux petites entreprises qu'il revient de s'en occuper.

**Le sénateur Hicks:** Lequel est également administré par votre ministère?

**L'honorable M. Gray:** C'est exact, mais il s'agit d'un secteur distinct.

**Le sénateur Hicks:** Finalement, avez-vous dû souvent honorer vos garanties?

**L'honorable M. Gray:** Le bilan est excellent de ce côté-là. Monsieur Butler, avez-vous les chiffres?

**M. Butler:** Je ne les ai pas, mais la moyenne est basse.

**L'honorable M. Gray:** La moyenne est basse. Vous vous rappellerez, sénateur, que le programme d'expansion des entreprises est né de la fusion de divers programmes, comme le programme d'aide générale de transition, qui avait pris de l'ampleur au fil des ans. Donc afin d'en améliorer l'efficacité, ces programmes ont été fusionnés en 1977 et le Programme d'expansion des entreprises a vu le jour.

Excusez-moi de m'être écarté du sujet. Si je vous mentionne cela, c'est pour vous donner des éléments de base et vous indiquer que, dans le cadre des programmes précédents et du nouveau programme général, il a été vraiment très rare que nous devions honorer les garanties.

**Le sénateur Hicks:** Pourrions-nous obtenir les chiffres, disons pour cinq ans, ou à l'égard de quelque période où cela semble logique? S'agit-il d'une demande raisonnable, monsieur le président?

**Le président:** Je le pense. Sénateur Leblanc, avez-vous des questions à poser?

**L'honorable M. Gray:** Avant d'écouter les questions du sénateur Leblanc, je veux dire qu'on m'a signalé que j'avais omis de mentionner qu'en plus de la participation du MEER aux travaux de la Commission nationale d'expansion des entreprises, certains des représentants du ministère participent également au travail de chacune des commissions régionales; il en existe une dans chaque province.

**Senator Leblanc:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, in your speech to the House of Commons on November 6, 1980, you spoke of a 22 per cent increase in the economic development envelope over the next three years, representing a total of \$6.5 billion.

You spoke in particular of the New Western Development Fund. You indicated that this fund could generate benefits in parts of Eastern and Central Canada. In your speech, of which I have only an excerpt here—and I am speaking to you in



[Text]

extraît ici, et je vous parle en français parce que je sais que vous êtes parfaitement bilingue, je sais que vous n'avez aucun problème,—vous n'avez pas indiqué quels seraient les bénéfices pour la province de Québec, ou d'autres provinces en particulier. Vous avez insisté, en particulier, sur le fonds de l'Ouest, mais il n'y a pas d'indication dans votre discours, sauf les références générales que vous avez faites à l'effet qu'il y aurait une incidence économique pour les provinces centrales, les provinces de l'Est. Je me demande où cela se situerait, parce que nous, les sénateurs, nous sommes supposés représenter nos régions individuelles, alors moi, je veux me référer surtout à la province de Québec.

Je voudrais également que vous m'expliquiez un peu si le fonds de 350 millions, qui est pour aider les industries, va apporter quelque chose, soit directement ou indirectement, à la province de Québec?

**L'honorable M. Gray:** Tout d'abord, si on parle de la distribution des avantages des fonds, si on parle de la distribution des fonds de l'Ouest, je peux vous donner quelques exemples: si vous devez utiliser ce fonds, pour améliorer le système de transport, le transport ferroviaire, par exemple, de la région de l'Ouest, on peut constater une possibilité que l'usine de Truro en Nouvelle-Écosse va donner un certain nombre de wagons pour ces systèmes de transport ferroviaire amélioré. Peut-être que l'usine SISCO, du Cap-Breton, pourra nous donner une certaine quantité de rail nécessaire pour cette amélioration. Il y a aussi la possibilité d'un approvisionnement de wagons ou de locomotives par Bombardier, dans la province de Québec. Alors, je vous donne certains exemples liés avec l'amélioration du transport ferroviaire, par l'entremise de ce fonds de développement de l'Ouest.

Vous avez aussi, sénateur, parlé de ce fonds de 350 millions de dollars pour la restructuration industrielle et pour la main-d'œuvre. Ce fonds sera utilisé directement par le gouvernement fédéral, et non pas par l'entremise des gouvernements des provinces. La seule exception possible reste dans l'administration des programmes d'adaptation de main-d'œuvre, où on va offrir aux ouvriers, dans certaines régions, des programmes d'amélioration de leurs capacités et de leur habileté.

Il est possible qu'il y aura une coopération entre le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et leurs homologues provinciaux. En général, je peux vous indiquer que ce fonds de 350 millions de dollars sera dépensé par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce que le fonds de 350 millions de dollars pourra éventuellement servir, dans la province de Québec, à l'industrie du textile et à l'industrie de la chaussure? Comme vous le savez, à l'heure actuelle, vous recevez des pressions de ces deux industries regardant les quotas et ainsi de suite. Mais, s'ils ont des problèmes, comme Chrysler ou Massey Ferguson ont pu avoir, est-ce que vous êtes prêt, non seulement à vous servir du 350 millions de dollars pour aider l'industrie du textile et l'industrie de la chaussure? Est-ce que vous êtes prêts également à donner des garanties, comme vous avez fait dans d'autres industries et dans d'autres provinces?

**L'honorable M. Gray:** Les garanties de prêts que nous avons offertes à Chrysler sont déjà disponibles à n'importe quelle

[Traduction]

French because I know that you are perfectly bilingual and that you have no problem with the language—you did not indicate what the benefits would be for the Province of Quebec, or the other provinces in particular. You focused especially on the Western Fund, but you did not refer in your speech to the Province of Quebec, except for general statements to the effect that the fund would have economic implications for Central and Eastern provinces. I wonder which regions would stand to benefit from the fund, since, honourable senators, we are supposed to represent our individual regions; my main concern here is the Province of Quebec.

I would also like you to explain to me if the \$350 million fund created to help industries will benefit in some way, either directly or indirectly, the Province of Quebec?

**Hon. Mr. Gray:** First of all, if we are speaking of the distribution of benefits stemming from funds, that is if we are speaking of the distribution of Western funds, I can give you several examples. If his fund is to be used to improve the transportation and rail systems in, for example, Western Canada, there is a chance that the Truro Plant in Nova Scotia will provide a certain number of cars for this improved rail transportation system. The SISCO Plant in Cape Breton will perhaps supply some of the rails needed for this improvement. There is also the possibility that Bombardier in the Province of Quebec will supply cars or locomotives. These are some examples of rail transportation improvement through the use of the Western Development Fund.

You also spoke, Mr. Senator, of the \$350 million fund for industrial restructuring and manpower. This fund will be used directly by the federal government, not through by the provincial governments. The only possible exception remains the administration of manpower adjustment programs in which workers in certain regions will be helped to improve their skills.

There is a possibility that the federal government, through the Department of Employment and Immigration, will co-operate with its provincial counterparts on this. In general, I can say to you that this \$350 million fund will be spent by the federal government.

**Senator Leblanc:** Could the \$350 million fund eventually be used to help the clothing and footwear industry in the Province of Quebec? As you know, you are currently being pressured by these two industries regarding quotas and so forth. However, if they experience problems like those of Chrysler or Massey Ferguson, are you prepared not only to use these \$350 million to help the textile and footwear industry but also to award guarantees, as you did for other industries in other provinces?

**Hon. Mr. Gray:** The loan guarantees which we awarded to Chrysler are already available to any other industry. As I just



[Text]

industrie. Comme je viens de le dire à votre collègue, le sénateur Hicks, nous avons la possibilité d'accorder un total d'un milliard de dollars. Alors, il est possible actuellement, pour une compagnie dans l'industrie du textile ou de la chaussure, de déposer une demande pour obtenir de l'aide dans le fonds de garanties des prêts.

Maintenant, dans le programme de développement d'entreprise, si vous parlez spécifiquement de programmes de restructuration industrielle, voici le principal: La priorité principale de ce programme sera d'aider, d'une façon assez restreinte, la communauté où on trouve non seulement une augmentation sérieuse du chômage, mais une augmentation créée par les difficultés de l'industrie qui est très importante dans cette communauté. Son rôle, le rôle de ce programme ne sera pas celui de lutter contre les disparités qui existent depuis longtemps. Alors, il est possible pour les communautés ou les villes qui seraient désignées par l'entremise de ce programme, d'être une ville dans laquelle l'industrie du textile ou de la chaussure est très importante. Comme vous le savez, nous sommes en train de prendre des décisions, quant à notre réponse, en rapport avec la Commission du textile et du vêtement. A mon avis, il est bien possible qu'il sera nécessaire pour nous d'avoir des programmes d'adaptation et de restructuration visés spécifiquement pour ces industries. Je n'ai pas besoin de vous indiquer qu'il n'y aura pas encore de contingentement à cet égard. Ce n'est pas mon désir, en vous offrant ces informations, de vous donner ces idées de ma part. Comme vous le savez, actuellement, il y a certains programmes, qui visent spécifiquement l'industrie de la chaussure et du vêtement, avec un système de quota, de contingentement.

Je pense qu'il sera probablement nécessaire d'avoir des programmes spécifiquement visés, des programmes de restructuration de ces industries. Je pense que le programme de restructuration industrielle que nous avons annoncé, il y a quelques semaines, pourra nous donner un modèle pour un programme plus élargi dans le futur, pour servir aux fins ou aux besoins de restructuration industrielle d'une façon plus générale.

**Le sénateur Leblanc:** Quand pensez-vous, monsieur le ministre, être en mesure d'annoncer vos intentions à la suite du rapport que vous avez reçu, ou les intentions du ministère concernant ces deux industries, dans la province du Québec? Pensez-vous que vous allez être en mesure d'annoncer cela bientôt parce que je sais que, dans la province de Québec, à l'heure actuelle, beaucoup d'industries sont très inquiètes et ont dû laisser aller des employés. Il y a même certaines compagnies qui ont dû fermer leurs portes. On prétend, à l'occasion, que le système de contingentement n'est pas assez rigoureusement appliqué. D'un autre côté, on prétend également que, peut-être, la machinerie et l'équipement des industries du textile et de la chaussure ne sont pas assez modernisés. Alors, je pense qu'il y a une inquiétude, à l'heure actuelle, dans la province de Québec, parce que ces deux industries représentent, quand même, au niveau économique, un montant appréciable, même vous le savez beaucoup mieux que moi. Pensez-vous être prêt, dans un avenir rapproché, à établir une politique?

[Traduction]

told your colleague, Senator Hicks, we can guarantee a loan totalling \$1 billion. Thus, it is possible for a company in the textile or footwear industry to submit a request for assistance for the loan guarantee fund.

Now, with respect to the business development program, if you are referring specifically to industrial restructuring programs, here is the principle involved. The main goal of the program will be to help in a rather limited way a community in which unemployment has not only increased dramatically, but increased as a result of problems experienced by the industry which is very important to this community. This program will not serve to counter long-standing disparities. Therefore, it is possible that the communities designated under this program are communities in which the textile or footwear industry plays a very important role. As you know, we are in the process of making decisions and establishing our position with respect to the Textile and Clothing Board. In my opinion, it is quite possible that it will be necessary for us to set up adjustment and restructuring programs designed specifically for these industries. I don't have to tell you that a quota system has yet to be established in this regard. In providing you with information, it is not my desire to air my views to you. As you know, there are certain programs today which are specifically aimed at the footwear and clothing industry and which have a quota system.

I think that it will probably be necessary to set up specific restructuring programs for these industries. I believe that the industrial restructuring program which we announced several weeks ago will serve as a model for an expanded program in the future, one which will meet industrial restructuring needs in a more general way.

**Senator Leblanc:** Mr. Minister, when do you think you will be in a position to announce your plans for following on the report which you have received or the plans of your Department concerning these two industries in the Province of Quebec? Do you think that an announcement is forthcoming, because I know that many industries in the Province of Quebec are presently very worried and have had to let employees go. Some companies have even been forced to shut down operations. Some claim, on the one hand, that the quota system is not applied as rigidly as it should be. Others maintain that the machinery and equipment in the textile and footwear industries are perhaps outdated. Therefore, I think that there is some concern at present in the Province of Quebec, because these two industries do represent, from an economic standpoint, an appreciable amount of money, as you know much better than I do. Do you think you will be ready to establish a policy in the near future?



[Text]

**L'honorable M. Gray:** Notre intention est de répondre aux recommandations spécifiques de la Commission de l'industrie du textile et du vêtement. Son mandat est que nous espérons avoir notre réponse à la fin du mois de mars de cette année. Alors, nous travaillons assez fortement, dans le moment, pour pouvoir donner la réponse du gouvernement dans un délai recommandé par la Commission elle-même. Si nous discutons de la répartition régionale de notre industrie, il est important de constater qu'en ce moment, l'industrie du vêtement n'est pas une industrie où on trouve une grande activité, dans la province de Québec; même dans la province d'Ontario, ce n'est pas une industrie des plus actives. On trouve, dans l'Ouest du pays, une industrie du vêtement qui emploie des gens dans la province du Manitoba. Et il y a eu une augmentation de ce niveau de l'emploi dans les cinq dernières années, de 6,000 personnes au niveau actuel de 9,000 personnes. Il y a une industrie du vêtement assez importante, actuellement, à Edmonton et à Vancouver. Alors, les opportunités et les problèmes de cette industrie ne sont pas seulement quelque chose dans lequel la province de Québec et la province de l'Ontario doivent avoir un certain intérêt.

**Le sénateur Leblanc:** Vous comprenez que je vous questionne plutôt concernant la province de Québec, que je représente au Sénat. Est-ce que vous pensez que le succès obtenu par l'industrie du textile, à l'heure actuelle, est dû au contingentement qui a été indiqué, il y a déjà quelques années, par l'honorable Jean Chrétien, alors qu'il était détenteur du ministère que vous occupez maintenant et ceci d'une façon aussi habile?

**L'honorable M. Gray:** A mon avis, il n'est pas lié seulement au contingentement. Il est lié aussi à la façon d'utiliser cette période de contingentement et d'en faire une industrie plus efficace et plus productive. Comme vous le savez peut-être mieux que moi, sénateur, il y avait une restructuration assez importante dans l'industrie du textile et dans l'industrie du vêtement, avec un investissement assez important dans la nouvelle machinerie, de la machinerie très moderne. Il y avait une amélioration dans le taux de productivité dans l'industrie du textile et du vêtement qui est plus élevée que dans peut-être tous les autres secteurs de notre économie.

Le niveau d'augmentation du prix de nos produits de textile et du vêtement est plus bas que le niveau du coût de la vie en général. Il est très intéressant que l'industrie a utilisé cette période pour s'améliorer. Évidemment, il y a une autre distance à parcourir avant que l'industrie puisse se définir comme une industrie qui est vraiment compétitive d'une façon internationale. Mais l'on doit reconnaître ce qui s'est produit dans cette industrie du textile et du vêtement.

**Le sénateur Leblanc:** Merci, monsieur le président.

**Senator Steuart:** I have a question that I suppose was really answered when you responded to Senator Murray's question, but perhaps I will put it more bluntly. I have heard complaints over the years from the private sector that, in fact, the operation of DREE in subsidizing industries in designated regions in Canada, has cost us industry and business in other parts of Canada and mostly in central Canada. In your experi-

[Traduction]

**Hon. Mr. Gray:** We intend to followup on the specific recommendations of the Textile and Clothing Board. Given its mandate, we hope to have our answer by the end of March of this year. Thus, we are working quite hard at the moment so as to be able to give the government's response within the period of time recommended by the board itself. In discussing the regional distribution of our industry, it is important to note that at present, the clothing industry is almost at a standstill, especially in the Province of Quebec. Even in the Province of Ontario, it is not one of the most active industries. The clothing industry in Western Canada employs people in the Province of Manitoba. The number of employees in this industry has increased over the past five years from 6,000 to 9,000 persons. At present, the clothing industry in Edmonton and Vancouver is relatively important. Thus, the opportunities and problems of this industry do not only affect the provinces of Quebec and Ontario.

**Senator Leblanc:** You understand that I am asking you questions which concern Quebec in particular since I represent this province in the Senate. Do you think that the present success of the textile industry is due to the quota system established several years ago by the Honourable Jean Chrétien when he held your portfolio and performed his duties as skillfully as you do?

**Hon. Mr. Gray:** In my opinion, the success is not linked only to the quota system. It is also due to the way in which the quota system was used during this period to increase efficiency and productivity in the industry. You know perhaps better than I do, Mr. Senator, that a rather significant restructuring process took place in the textile and clothing industries and that major investments were made in new, very modern machinery. Productivity in the textile and clothing industry improved at a higher rate than in perhaps all other sectors of our economy.

Prices of our textile and clothing products increased at a lower rate than the cost of living in general. It is very interesting that the industry used this period to improve itself. Obviously, the industry still has a way to go before it becomes truly competitive internationally. However, we must acknowledge the progress made in the textile and clothing industry.

**Senator Leblanc:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le sénateur Steuart:** J'ai une question à poser à laquelle vous avez, je crois, répondu, mais je vous la poserai de façon un peu plus directe. Au cours des années, j'ai appris du secteur privé que le M.E.E.R. subventionnait des industries dans les régions désignées du Canada, ce qui en fait des industries et des entreprises dans d'autres parties du pays, mais nous a fait perdre surtout dans la partie centrale du Canada. D'après c



[Text]

ence with your department, do you consider this a justifiable complaint?

**Hon. Mr. Gray:** I really cannot give you a general answer, senator. I suppose there are occasions when somebody who has a company in one part of the country learns that DREE has assisted in the establishment or expansion of a firm in the sector and they enter into competition. I am not saying this has never happened, but as I said to Senator Murray, DREE has guidelines with respect to the impact of what they are doing in other parts of the country and other industries in terms of whether they are really creating additional industry. That is a debatable point. I do not know if the committee has sought views on this from industry and associations like the Canadian Manufacturers' Association or the Canadian Federation of Independent Business. The overall purpose of DREE is to help build a valid basis of industrial activity in less-favoured parts of the country. To the extent that what they have done and are doing brings about productive activity that would otherwise not be there, I suppose you could argue it is a better use of public funds than providing income maintenance for individuals. It would be difficult for me to answer more specifically that question, which is an important one, but it can be answered only by reviewing a number of specific cases to see whether the complaints related to them are justified.

**Senator Steuart:** Do you have any evidence during your time at Industry, Trade and Commerce that specific industries have walked away because DREE is assisting a competitor in some other part of the country?

**Hon. Mr. Gray:** No, I really have not. I cannot say there are no complaints from time to time when somebody connected with a certain company in a particular industry finds he has a new competitor or a more active one whose expansion has been assisted by DREE, but one can argue that that is part of having a country with an overall improved level of economic health.

**Senator Steuart:** This next question has nothing to do with the subject we are on, but I will ask it because it intrigues me. When you bail out a free enterprise like Chrysler or Massey Ferguson with loan guarantees, do you ever ask for or get any quity?

**Hon. Mr. Gray:** First of all, senator, I do not pursue bail-out activities. My activities are designed to bring about a restructuring to help companies become more viable in the face of domestic and international competition. The projects which are mentioned by one of your colleagues—if you examine them—are such that we provide assistance not simply to have the companies continue operating as they were. The main thrust of what I was doing was to bring them into a position where they would be more efficient and more competitive through restructuring their activities.

I would not be inclined to engage in activities involving government programs that simply assist companies, in what-

[Traduction]

que vous savez du ministère de l'Industrie et du Commerce, croyez-vous que cela soit justifié?

**L'honorable M. Gray:** À vrai dire, je ne peux pas vous donner de réponse générale, sénateur. Peut être qu'il y a eu des cas où une entreprise dans une partie du Canada apprend que le M.E.E.R. a contribué à l'aménagement ou à l'expansion d'une entreprise dans le même secteur, et qu'après ces deux sociétés se soient fait concurrence; je ne dis pas que cela ne soit jamais arrivé, mais comme je l'ai dit au sénateur Murray, le M.E.E.R. a des directives à suivre quant à l'impact des mesures qu'il met en œuvre dans le pays ainsi que sur les autres secteurs de l'industrie du point de vue des véritables retombées économiques. On peut discuter de cela. Je ne sais pas si le Comité a essayé de savoir ce qu'en pensent l'industrie et des associations comme l'Association canadienne des manufacturiers ou la Fédération canadienne des entreprises indépendantes. L'objectif global du M.E.E.R. est d'aider à consolider la base industrielle des régions du pays les moins favorisées. Dans la mesure où les politiques mises en œuvre par le ministère engendrent une activité économique qui n'existerait pas autrement, je crois que l'on peut dire que c'est utiliser au mieux les derniers publics plutôt que de verser des prestations de survie aux particuliers. Il serait difficile pour moi de répondre plus précisément à cette question, qui à n'en pas douter est importante; toutefois on ne pourrait y répondre qu'en examinant plusieurs cas particuliers voir si les plaintes reçues sont justifiées.

**Le sénateur Steuart:** A titre de ministre de l'I.C., avez-vous constaté que certaines industries étaient laissées à leur sort du fait que le M.E.E.R. aidait financièrement des concurrents au pays?

**L'honorable M. Gray:** A vrai dire, non. Je dois dire que de temps en temps il y a des plaintes, aussi un représentant d'une société dans un secteur particulier découvre que son concurrent plus actif reçoit l'aide du ministère, mais on peut dire que c'est normal dans un pays économiquement plus sain.

**Le sénateur Steuart:** Cette question n'a rien à voir avec ce dont nous parlons, mais je vais quand même la poser parce qu'elle m'intrigue. Lorsque vous sortez de l'ornière une société comme Chrysler ou Massey Ferguson avec des prêts garantis, est-ce que vous avez jamais demandé, ou obtenu, une participation au capital?

**L'honorable M. Gray:** Premièrement sénateur, je ne procède pas par parachutage. Tout ce que je fais, c'est essayer de restructurer ce qui existe pour aider les sociétés à être plus rentables, compte tenu de la concurrence nationale et internationale. Les projets mentionnés par l'un de vos collègues, si vous les étudiez, permettent d'aider et pas simplement de maintenir à flot les sociétés qui en bénéficient. J'ai essayé; de les rendre plus efficaces et plus compétitives en restructurant leurs activités.

Ce que je ne ferai pas, c'est recourir aux programmes du gouvernement, peu importe le secteur en cause, pour aider les



[Text]

ever sectors, to continue as they were, as distinct from restructuring and becoming more efficient, innovative and competitive.

With respect to equity in the two major projects which have been the subject of discussion, we did examine that aspect particularly in the case of Chrysler, and we felt that it did not make sense to do so directly. The company is a wholly-owned subsidiary of a foreign-based company, and the facilities are not "stand-alone" facilities. It is not a situation where you have the facilities and you can, with a change of management, go off and make complete products. What we did, and not many have noticed this, was to take an option to enable us to obtain certain quantities of shares in the parent corporation. We hoped that would be the case and there would be over-all success in the parent companies, so we would share not only in the success of the Canadian company but in the success of the Chrysler operation.

We did not take that decision with respect to Massey. We decided that our involvement should be quite limited and aimed at facilitating and completing refinancing after the major role of refinancing was carried out by some 250 financial institutions in Canada and around the world who themselves changed equity, or gave interest concessions on postponed payments. We decided our role should be limited to guaranteeing the capital risk of the new equity portion of refinancing. I would argue that the Canadian economy, as a whole, will be sharing in what I look forward to as the success of the company in future through tax revenues from the company itself, its employees and suppliers and through the overall contribution of greater economic activity, bearing in mind that in the case of Massey the company is based here and has been making a positive contribution to our balance of payments in terms of, firstly, some \$300 million per year in exports and approximately \$200 million a year in invisible items moving in our direction. So indirectly we are sharing in what I hope will be a successful, restructured Massey-Ferguson.

**Senator Steuart:** You have the opportunity to get some equity in the parent company of Chrysler, which you will exercise as favourable, which is good. Did you try to go that route with Massey-Ferguson, and they resisted?

**Hon. Mr. Gray:** These are complex negotiations, of the type with which I know that members of the committee have dealt in former capacities in government or in the private sector. You have to go with what you consider to be the best mix at the particular point in time, in terms of the public interest.

I should add that I think there are occasions when with individual transactions under the Enterprise Development Program, the program has taken equity in companies.

**Senator Robichaud:** First, may I say that I admire the way the minister has answered the questions thus far, and I know that he will continue to perform in that way. There is one question that he answered in response to a question by Senator Leblanc. You stated, Mr. Minister, if I understood you cor-

[Traduction]

sociétés sans rien changer à leur structure actuelle, au lieu de les restructurer et de les rendre plus efficaces, plus novatrices et plus compétitives.

En ce qui concerne une participation éventuelle au capital, des deux principaux projets, qui ont fait l'objet de discussions, nous avons étudié cette possibilité pour Chrysler en particulier et nous en avons conclu qu'il était préférable de ne pas agir aussi directement. Dans ce cas la société est une filiale à part entière d'une société étrangère, et elle n'est pas autonome. Nous ne pouvons en changer la gestion et fabriquer des produits finis; ce que nous avons fait, sans que beaucoup s'en rendent compte, c'est prendre une option qui nous permettra de mettre la main sur un certain nombre d'actions de la société mère. Nous espérons que cela pourrait se faire et que la société mère ne tomberait pas en faillite, donc nous profiterons non seulement du succès de la filiale canadienne mais également de la société Chrysler.

Nous n'avons même pas pris cette décision en ce qui concerne Massey. Nous avons décidé que si nous intervenions, ce serait de façon limitée, et que nous essaierions de faciliter le refinancement de la société après que quelque 250 institutions financières au Canada et dans le monde aient pris part à cette opération en remettant à plus tard le versement des intérêts. Nous avons décidé que notre rôle devrait se limiter à garantir les risques financiers portant sur le refinancement de la nouvelle part du capital. Je dirais que l'économie canadienne, dans son ensemble, participe au succès de la société compte tenu des recettes fiscales anticipées, du travail donné aux employés et aux fournisseurs, tout en contribuant à stimuler l'activité économique. En ayant à l'esprit pour Massey-Ferguson que la société est établie ici et a contribué positivement à notre balance des paiements, \$300 millions par année d'exportations et approximativement \$200 millions en opérations invisibles bénéficiant au Canada. Donc, indirectement, nous participons à ce que j'espère sera une restructuration réussie de Massey-Ferguson.

**Le sénateur Steuart:** Vous avez l'occasion de prendre une participation dans la société mère Chrysler, ce que vous allez faire et qui est bon pour l'économie canadienne. Avez-vous essayé de faire la même chose pour Massey-Ferguson, et a-t-elle résisté?

**L'honorable M. Gray:** Les négociations ont été très complexes, comme le savent bien les membres du Comité qui ont eu, eux aussi, à négocier avant soit pour le gouvernement soit pour le secteur privé. Il faut négocier ce qui semble être la meilleure solution à un moment donné, compte tenu de l'intérêt public.

Je dois ajouter, que je pense qu'il y a des occasions où en négociant avec certaines entreprises dans le cadre du programme d'expansion des entreprises, où le gouvernement a pris une participation dans le capital des sociétés en cause.

**Le sénateur Robichaud:** Premièrement, puis-je dire que le ministre a, à mon avis, répondu admirablement bien jusqu'au présent aux questions qui lui ont été posées, ce qu'il va continuer de faire. En répondant à l'une des questions que vous posait le sénateur Leblanc, vous avez dit, monsieur le ministre,



[Text]

rectly, that your ministry was limited to a maximum guarantee of \$1 billion. That is all I heard. Is that based on a period of one year, five years, or 10 years?

**Hon. Mr. Gray:** It is a revolving amount. The estimates which Parliament approved last year, among other things had a \$1 item raising the ceiling from approximately \$300 million to \$1 billion, which was the total of loan guarantees we could have in place at any one time. So it is a sort of revolving account.

**Senator Robichaud:** It is revolving and the total amount is \$1 billion. That is dictated to you by what, by the Treasury Board?

**Hon. Mr. Gray:** The way the process works is that individual applications are received in the department, through the regional offices. They are assessed very much like a private business review, in terms of the viability of the project, the benefits to the area and to the economy. The proposal is presented by the appropriate officers of the department to if it is a larger application, the national Enterprise Development Board, which is composed of private sector people plus input from DREE and other departments, or to the regional board, which has the same input. They will make the decision. So it is at that level that the decision is made.

**Senator Robichaud:** They will make the decision. Who will make the decision as to what will be the maximum of that revolving amount?

**Hon. Mr. Gray:** I guess it is Parliament. Last year, when Parliament considered the estimates, one of the decisions that we asked Parliament to make was to raise the ceiling. So it is not something that is a matter of executive decision. If we want to have a higher ceiling, we have to come back to Parliament and ask for approval.

**Senator Robichaud:** Suppose at a certain point in time during the year you have reached practically your maximum and, under the ministry of small businesses, there was a request for a guaranteed loan of, let us say, \$50,000. If you had exceeded your maximum, is there anything that the ministry that deals with small industries could do. If you have gone to the maximum in making guarantees—and I do not think you will lose one penny of it, by the way—are you stuck then if there is a call for help from a small industry or a small business? Or is that under another ministry?

**Hon. Mr. Gray:** I guess I may not have explained myself as clearly as I should. There is a separate program of loan guarantees for small businesses. That involves the government's guaranteeing loans made by the chartered banks, the caisses populaires, and so on. That is \$1 billion that is handled by the Enterprise Development Program. No problem of the kind you anticipate. The \$1 billion ceiling was developed on the basis of an assessment of the demands on the Enterprise Development Program itself, in terms of anticipated number of applications, and so on. So between the increased ceiling on the Enterprise Development Program and the separate small

[Traduction]

si je vous ai bien compris, que le ministère ne pouvait garantir plus de \$1 milliard de prêts. C'est tout ce que j'ai entendu. Ces prêts s'évaluent-ils sur 1, 5 ou 10 ans?

**L'honorable M. Gray:** C'est un montant renouvelable. Les prévisions que le Parlement a approuvées l'année dernière, entre autres, comportaient un crédit de \$1 qui portait le plafond de \$300 millions à approximativement \$1 milliard, somme représentant le total des prêts garantis que nous pouvions consentir simultanément. Donc il s'agit en quelque sorte d'un compte renouvelable.

**Le sénateur Robichaud:** C'est un montant renouvelable qui est de \$1 milliard. Qui fixe le plafond, le Conseil du trésor?

**L'honorable M. Gray:** Le plafond est fixé de la façon suivante; une entreprise présente une demande au ministère, en s'adressant premièrement à un bureau régional. Suit une évaluation qui ressemble à celles qui sont faites dans le secteur privé; on étudie la rentabilité du projet, et les retombées qu'il aura sur la région et sur l'économie. Ensuite, la proposition est présentée aux fonctionnaires du ministère et si la demande est importante, à la commission nationale de l'explosion des entreprises qui regroupe des représentants du secteur privé, du M.E.E.R. et d'autres ministères ou au bureau régional. C'est à elle que revient de prendre la décision. C'est à ce niveau que la décision est prise.

**Le sénateur Robichaud:** C'est elle qui va prendre la décision. Qui va fixer le montant du maximum renouvelable?

**L'honorable M. Gray:** Je crois que c'est le Parlement. L'année dernière, lorsqu'il a étudié le budget, l'une des choses que nous lui avons demandée était de relever ce plafond. Il ne s'agit donc pas d'une décision administrative. Si nous voulons que le plafond soit plus élevé, il faut que nous le demandions au Parlement.

**Le sénateur Robichaud:** Supposons qu'à un certain moment, au cours de l'année financière, vous soyez pratiquement au maximum et, que le ministère d'État aux petites entreprises reçoit une demande de prêt garanti de disons \$50 000. Si vous aviez dépassé votre maximum, y a-t-il quelque chose que le ministère puisse faire? Si vous avez fait tout votre possible pour assurer les garanties et je ne pense pas que vous ayez perdu quoi que ce soit, soit dit en passant avez-vous quelque autre recours si une petite entreprise ou industrie sollicite un prêt? Ou cela relève-t-il d'un autre ministère?

**L'honorable M. Gray:** J'ai l'impression que je ne me suis pas bien fait comprendre. Il existe un programme distinct de prêts garantis pour les petites entreprises. On entend par là que le gouvernement garantit les prêts qui sont faits par les banques à charte, les caisses populaires etc. Ces prêts n'ont rien à avoir avec le milliard de dollars affecté au Programme d'expansion des entreprises. Donc, le problème auquel vous faites allusion ne risque pas de se poser. En effet, un plafond de \$1 milliard a été fixé compte tenu des demandes présentées dans le cadre du programme d'expansion des entreprises. Donc, entre l'augmentation du plafond et le programme de prêts de garantis



*[Text]*

business loan guarantee program, I do not see how there could be any problem.

**Senator Robichaud:** What is the relationship between you and the senior officials in your ministry those of the small business ministry? Is there a good relationship? I am not talking about personalities; I am talking about the business aspect.

**Hon. Mr. Gray:** First, I should explain that the small business loans program has a ceiling of up to \$1 billion in guarantees that can be accorded under that separate program for the smaller loans. That confirms what I said about room to accommodate quite a range of guaranteed loan projects. Secondly, unlike some other jurisdictions, we do not have completely separate jurisdictions, we do not have completely separate departments of Small Business and Industry, Trade and Commerce. We have the department. We have within the department a Small Business Secretariat, and working with me, a Minister of State for Small Business. The idea is not only to have the necessary sensitivity to the needs of small business, but to ensure that that sensitivity exist throughout the department.

As you may know, we have what I would almost call a mini-government, because working with me is a Minister of State for Small Business who also has special responsibilities for tourism, the Minister of State for Trade, and three parliamentary secretaries, of whom, on my right hand, there is the distinguished former Deputy Speaker, Mr. Laniel.

We operate on a kind of collegial basis, where ministers meet with their senior officials and review policy development and the administration of policy. So aside from the specific Small Business Program that my colleague, Mr. Lapointe, administers on a day-to-day basis, the way we operate provides the opportunity and the necessity for our being sensitive to small business concerns in the whole range of activities of the department.

**Senator Robichaud:** You would not say, though, that you have a precedence—if you think differently, please tell me—over the Secretary of State for Small Business?

**Hon. Mr. Gray:** The secretariat is an integral part of the department. All of us use it. It is, as I say, an integral part of the department, and its role is not only to make sure that specific requests from small businesses about government programs get priority attention, but it is there to provide a small business oriented input into over-all policy development; so it is not a matter of conflict, or anything like that. It is a matter of working so as to have a smooth meshing of the over-all activity of the department and the small business focus. This is what we are striving to do.

**Senator Robichaud:** I have just one minor point. There was an announcement made last week that \$350,000 was going to be paid to the Saint John port for facilities for the shipping of potash. Does that come from you ministry, or from DREE, or from some other department?

*[Traduction]*

aux petites entreprises, je ne vois pas où pourraient survenir les difficultés.

**Le sénateur Robichaud:** Quels rapports y a-t-il entre vous et les hauts fonctionnaires de votre ministère et ceux du ministère d'État aux petites entreprises? Est-ce que ce sont de bons rapports? Je ne parle pas des personnalités, je parle des rapports commerciaux.

**L'honorable M. Gray:** En premier lieu, il faut que j'explique que le programme de prêts aux petites entreprises est plafonné à \$1 milliard de prêts garantis pouvant être consentis dans le cadre du programme distinct de petits prêts. Cela confirme ce que j'ai dit à savoir qu'il est possible de subventionner un grand nombre de projets. Deuxièmement, le ministère d'État aux petites entreprises et le ministère de l'industrie et du commerce ne sont pas des ministères distincts. Au sein du ministère de l'industrie et du commerce, nous avons le secrétariat pour les petites entreprises et le ministre d'État qui collaborent avec moi. L'idée, c'est d'être au courant des besoins spéciaux des petites entreprises mais également de veiller à ce que tous les ministères le soient également.

Comme vous le savez, nous constituons, ce que j'appellerais presque, un mini-gouvernement, car collaborent avec moi, le ministre d'État aux petites entreprises qui lui-même est responsable du tourisme, le ministre d'État au commerce, trois secrétaires parlementaires dont l'un d'entre eux est ici à ma droite, il s'agit de l'ancien Orateur adjoint, M. Laniel.

Nous travaillons ensemble, les ministres rencontrent les hauts fonctionnaires pour étudier les politiques de développement. Donc, mis à part le programme des petites entreprises, que mon collègue M. Lapointe administre au jour le jour, la façon dont nous travaillons permet à tout le ministère d'être «à l'écoute» des besoins des petites entreprises.

**Le sénateur Robichaud:** Vous ne diriez pas que vous êtes plus important, si ce n'est pas le cas, dites le moi, que le secrétaire d'État aux petites entreprises?

**L'honorable M. Gray:** Le secrétariat est l'une des parties qui constituent le ministère. Les économistes s'en servent. Comme je l'ai dit, le secrétariat est intégré au ministère, le personnel du secrétariat a pour mission, non seulement de veiller à ce que les demandes des petites entreprises portant sur les programmes gouvernementaux reçoivent une attention prioritaire, mais également d'orienter les petites entreprises dans l'ensemble des politiques de développement, donc il n'est pas question de conflit, il s'agit tout simplement d'intégrer les besoins des petites entreprises à l'ensemble des activités au ministère. C'est ce que nous essayons de faire.

**Le sénateur Robichaud:** J'ai encore une petite question à poser. La semaine dernière il a été annoncé que \$350,000 seraient versés au port de Saint-Jean pour l'aménagement d'installations pour les expéditions de potasse. Cet argent vient-il de votre ministère, du MEER, ou encore d'un autre ministère?



[Text]

**Hon. Mr. Gray:** I think, if I am not mistaken, with regard to the project you are talking about, that it comes from the Department of Transport; but our department played a very active role within the government in helping to develop that project. Our specialized branches were involved, and it was a matter that was discussed at the Economic Development Committee. You would not see in the announcement any reference to the involvement of our department, but in terms of developing the project, assessing its viability, and making sure that it was a viable project, the relative relevant branches of our department played a very important role.

**Senator Robichaud:** So it was a result of the combined efforts of a number of departments—perhaps four or five.

**Hon. Mr. Gray:** That is correct. I think it was announced by the Department of Transport, but certainly I know that various branches of our department had a major input in developing it. Certainly we played that role and discussed it at the Economic Development Committee.

**Senator Murray:** The potash was found, and the exploration done, under a mineral subagreement with DREE some years back.

**The Chairman:** Thank you, senator.

Well, honourable senators, on your behalf I would like to thank you, Mr. Minister, Mr. Butler, Mr. Laniel and Mr. Czarski. I thank you most especially, Mr. Minister, for displaying your encyclopedic knowledge of your department. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

**L'honorable M. Gray:** Je crois, si je ne me trompe pas, qu'en ce qui concerne le projet dont vous parlez, l'argent vient du ministère des transports, mais toutefois notre ministère a joué un rôle actif dans l'aboutissement de ce projet. Nos services spécialisés y ont pris part et la question a été abordée par le Comité de développement économique. Dans l'annonce du projet il n'a pas été fait mention de notre ministère, mais en ce qui concerne son développement, l'évaluation de sa rentabilité, les divers services compétents de notre ministère ont joué un rôle important.

**Le sénateur Robichaud:** Donc ce projet est le résultat d'efforts combinés de plusieurs ministères, peut-être quatre ou cinq.

**L'honorable M. Gray:** C'est exact. Je pense que c'est le ministère des transports qui a annoncé le projet, mais je suis sûr que plusieurs services de notre ministère ont joué un rôle important dans son développement.

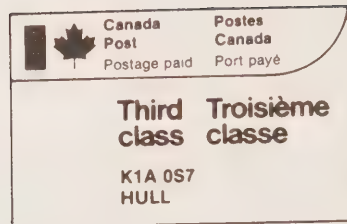
**Le sénateur Murray:** Il y a quelques années de cela, le MEER a conclu une entente auxiliaire pour l'exploitation des gisements de potasse.

**Le président:** Merci, sénateur.

Honorables sénateurs, en votre nom je voudrais remercier M. le Ministre et MM. Butler, Gray, Laniel et Czarski. Je voudrais une fois de plus remercier spécialement M. le Ministre pour nous avoir fait profiter de sa connaissance encyclopédique qu'il a de son ministère. Merci beaucoup.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Industry, Trade and Commerce:*

The Honourable H. Gray, Minister;  
Mr. T. S. Czarski, Director, Corporate Planning Directorate,  
Corporate Affairs Branch;  
Mr. R. Butler, Acting Director, Policy Analysis Directorate,  
Corporate Affairs Branch.

### *In attendance:*

Mr. Gérald Laniel, Parliamentary Secretary to the Minister  
of Industry, Trade and Commerce.

### *Du ministère de l'Industrie et du Commerce:*

L'honorable H. Gray, ministre;  
M. T. S. Czarski, directeur, Directeurat de la planification  
intégrée, Direction des affaires générales;  
M. R. Butler, directeur intérimaire, Directeurat de la planifi-  
cation de la politique, Direction des affaires générales.

### *Aussi présent:*

M. Gérald Laniel, secrétaire parlementaire du ministre de  
l'Industrie et du Commerce.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, February 26, 1981

Issue No. 24

**Twentieth Proceedings on:**

Examination of Government Policy  
and Regional Disparities (Main  
Estimates 1980-81)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 26 février 1981

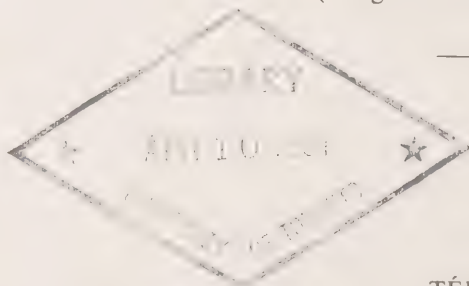
Fascicule n° 24

**Vingtième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-1981)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*  
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett  
*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Frith, moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 26, 1981  
(26)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:45 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (Chairman), Balfour, Charbonneau, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Manning, Robichaud, Roblin, Sparrow. (11)

*In attendance:* Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard:

Mr. John Frank, President, R.L. Crain Inc. and Chairman of the Canadian Manufacturers' Association Business Environment Committee;

Mr. L. Thibault, Executive Vice-President, Canadian Manufacturers' Association.

A submission by the Canadian Manufacturers' Association to the Standing Senate Committee on National Finance was ordered to be printed as Appendix "24-A" to these proceedings.

At 11:30 the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 FÉVRIER 1981  
(26)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour poursuivre son examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (président), Balfour, Charbonneau, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Manning, Robichaud, Roblin, Sparrow. (11)

*Aussi présents:* MM. Peter Dobell, Peter Sagar et M<sup>me</sup> Wendy McBride du Centre parlementaire.

Les témoins suivants sont entendus:

M. John Frank, président, R.L. Crain Inc. et président du Comité du climat des affaires de l'Association des manufacturiers canadiens;

M. L. Thibault, vice-président exécutif, Association des manufacturiers canadiens.

Il est ordonné qu'un mémoire présenté par l'Association des manufacturiers canadiens au Comité sénatorial permanent des finances nationales soit joint aux présentes délibérations (*Voir Appendice «24-A»*).

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 26 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the thirty-fourth meeting in the hearings on government policy and regional disparities. As honourable senators are aware, one of the great driving forces in economic development is, of course, secondary manufacturing. It would be doubtful if our hearings could be in any way complete if we did not hear from the Canadian Manufacturers' Association, which probably has one of the most outstanding reputations as a representative association in this country.

We are honoured today to have with us Mr. John Frank, who is the President of R.L. Crain Inc., and also Chairman of the Canadian Manufacturers' Association Business Environment Committee. I might also mention that Mr. Frank and I have known each other for a long time. We were at the Royal Canadian Naval College together for many more years than I guess you or I care to remember. With Mr. Frank is Mr. Laurent Thibault, who is the Executive Vice President of the Canadian Manufacturers' Association, and who has done a great deal of the economic thinking in relation to this subject.

I understand that Mr. Frank has an opening statement and I will, therefore, ask him to proceed.

**Mr. John Frank, President, R.L. Crain Inc., and Chairman of the Canadian Manufacturers' Association, Business Environment Committee:** Honourable senators, it is indeed a pleasure for the Canadian Manufacturers' Association to be represented before your committee to discuss this important subject of regional economic development. I thought it might be of interest to the senators to know something about the company I represent, so that you will get a feel for where my experience and expertise may lie.

R.L. Crain is a Canadian company 99.9 per cent Canadian owned. It is in the field of manufacture of both input and output business forms for computer and business systems. We employ 1,100 people across the country. We have sales offices coast to coast and six manufacturing plants.

My colleague, Laurent Thibault, has been a staff member of CMA for nine years and is an economist by profession. So with my engineering and manufacturing background and Mr. Thibault's economic background, we hope to be able to answer your questions with a reasonable degree of intelligence. Our answers will be based on a reasonable amount of experience.

Due to the short notice that we had to be with you this morning, we have not done a lot of systematic research on the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi, 26 février 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner la politique du gouvernement et les disparités régionales (budget principal 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil

**Le président:** Honorables sénateurs, nous en sommes à notre 34<sup>e</sup> réunion portant sur la politique du gouvernement et les disparités régionales. Comme vous le savez, le secteur secondaire manufacturier constitue l'un des plus puissants éléments moteurs du développement économique. Je douterais que nous puissions mener notre mandat à bonne fin connaître le point des manufacturiers canadiens, qui possède probablement une des réputations les plus solides au Canada.

Nous avons l'honneur de recevoir aujourd'hui M. John Frank, Président de R.L. Crain Inc. et Président du Comité du climat des affaires de l'Association des manufacturiers canadiens. Je pourrais également souligner que M. Frank et moi, nous nous connaissons depuis fort longtemps. Nous avons fréquenté ensemble le Collège de la Marine royale canadienne pendant beaucoup plus d'années que nous n'osons l'imaginer. M. Laurent Thibault, Vice-président exécutif de l'Association des manufacturiers canadiens accompagne M. Frank; M. Thibault a examiné attentivement les aspects économiques de cette question.

Je crois comprendre que M. Frank fera une déclaration préliminaire. Je lui demanderais donc de commencer.

**M. John Frank, président, R.L. Crain Inc. et président du Comité du climat des affaires de l'Association des manufacturiers canadiens:** Honorables sénateurs, l'Association des manufacturiers canadiens a le plaisir de comparaître devant votre Comité afin d'examiner l'importante question de l'expansion économique régionale. J'ai pensé que nous seriez peut-être intéressés à connaître certains aspects de la société que je représente afin que vous ayez une idée de l'expérience et des connaissances que j'y ai acquises.

La société R.L. Crain est une société canadienne, dont 99.9 p. 100 des intérêts appartiennent à des Canadiens. Cette société fabrique le papier avant impression et en continu pour les systèmes d'informatique et de gestion. Nous employons 1 100 travailleurs dans l'ensemble du pays. Nos bureaux de vente sont disséminés dans tout le pays et nous possédons six usines de fabrication.

Mon collègue, M. Laurent Thibault, est membre de l'AMC depuis neuf ans et il est spécialiste de l'économie. Par conséquent, mes compétences dans les domaines technique et manufacturier ainsi que celles de M. Thibault dans le domaine économique nous permettront, espérons-le, de donner à vos questions des réponses judicieuses et fondées sur notre expérience.

Étant donné le peu de temps dont nous avons disposé avant de comparaître, nous n'avons pas effectué des recherches



*[Text]*

subject with our members. What we would like to do is to try to reflect the general points of view of industrialists and manufacturers based upon the opinions which they have expressed in various CMA committees and forums in recent years.

On the point of regional development, the Canadian Manufacturers' Association does not question in any way whether the government should undertake regional development activities. In our opinion, there is no choice in the matter in a country as vast as Canada and with an economy so varied and so regional in character. We can all agree on the need to promote growth in the poorer regions. With that in mind, we believe that there are some parameters that are important in considering or developing a theme on regional development policy, and in our submission to you, we have listed three points that we think are important. First is the need to implement our regional development policy keeping in mind our international trading policy—basically the need to be competitive internationally in the 1980s, and the need to have access to bigger markets. The second aspect is that there is a strong need to reduce the domestic barriers to trade within Canada. Thirdly, we feel there is a need to capitalize upon the inherent strengths of the depressed regions of our country.

The Canadian Manufacturers' Association and its members are of the opinion that the best way to encourage further manufacturing in Canada is through tax incentives, which has the important advantage of being a simple non-collection of income instead of the wasteful process of collecting it, paying it back, and collecting it again from the resulting income flow.

In our view, tax incentives are a powerful tool to encourage development which is economically justifiable. We strongly believe that to pay off the winners rather than support or subsidize the losers is an important aspect of tax incentives. In this respect, we are greatly encouraged by the use of tax incentives for regional development which was included in the last budget which came down last year.

Other measures that we hope will reduce regional income disparities include developing the skills of the labour force, increasing the speed of adoption of technological improvements and breakthroughs, and reaping the benefits of economies of scale.

As far as the role of the Department of Regional Economic Expansion in this whole scenario is concerned, we support the concept of DREE. We would like to see it continue to emphasize the regional concerns in a co-ordinator role with other federal departments and with provincial government policies.

We believe also it is a mistake to promote regional development only in terms of new spending programs. Beyond such programs, and perhaps more effective in total, DREE might play a more active role in examining and modifying an appropriate fiscal policy, trade policy—including foreign investment—and energy and transportation policies. DREE, we think, should also examine closely the regional implications of provincial fiscal, labour and procurement policies.

*[Traduction]*

systématiques sur cette question avec nos membres. Nous aimerions essayer de vous soumettre les points de vue généraux du secteur industriel. Ces points de vue sont fondés sur les opinions exprimées au cours des dernières années au sein des différents comités et commissions de l'AMC.

En ce qui concerne l'expansion économique régionale, l'Association des manufacturiers canadiens ne doute nullement de la nécessité pour le gouvernement d'assumer un rôle actif sur le plan de l'expansion économique régionale. A notre avis, il n'y a pas d'autres solutions étant donné l'immense étendue et l'écart énorme entre les économies régionales. Nous sommes tous d'accord qu'il faut promouvoir la croissance des régions plus défavorisées. Partant, nous croyons que certains facteurs sont importants lorsqu'il s'agit d'envisager ou d'élaborer le thème d'une politique d'expansion économique régionale; dans le mémoire que nous vous avons soumis, nous avons énuméré trois facteurs qui, selon nous, sont importants. Premièrement, il faut établir cette politique en fonction de notre politique en matière de commerce international... soit le besoin d'être concurrentiel sur le plan international au cours des années 80 et de pénétrer des marchés plus importants. Deuxièmement, il importe au plus haut point de réduire les barrières commerciales au Canada. Troisièmement, il faut tirer profit des forces inhérentes des régions défavorisées du pays.

L'Association des manufacturiers canadiens et ses membres sont d'avis que les adoucissements fiscaux constituent la meilleure façon de stimuler davantage le secteur de la fabrication au Canada; ce moyen comporte le grand avantage de diminuer les impôts plutôt que de les percevoir, les rembourser et les percevoir de nouveau en raison des recettes qui en découlent.

A notre avis, les adoucissements fiscaux constituent un puissant outil qui permettra de stimuler l'expansion et qui se justifiera sur le plan économique. Nous sommes convaincus qu'il faut récompenser ceux qui réussissent plutôt que d'aider ou de subventionner ceux qui ne réussissent pas; c'est là un aspect important des adoucissements fiscaux. A cet égard, nous sommes encouragés en raison du fait que le dernier budget comporte des adoucissements fiscaux relatifs à l'expansion économique régionale.

Améliorer les compétences de la main-d'œuvre, accroître le rythme d'adaptation aux améliorations techniques et tirer profit des économies d'échelles constituent d'autres mesures qui, nous l'espérons, réduiront les disparités régionales.

Nous appuyons le rôle du ministère de l'Expansion économique régionale dans ce scénario. Nous aimerions qu'il continue à insister sur les intérêts régionaux en coordonnant ses efforts avec ceux des autres ministères fédéraux et provinciaux.

A notre avis, c'est une erreur, que de promouvoir l'expansion économique régionale en se fondant uniquement sur l'établissement de nouveaux programmes de dépenses. Au lieu de ces programmes, le ministère de l'Expansion économique régionale pourrait jouer un rôle beaucoup plus actif et beaucoup plus efficace en révisant et en modifiant la politique fiscale et la politique commerciale y compris les directives sur les investissements étrangers, ainsi que la politique énergétique et la politique en matière de transport. Selon nous, le ministère devrait également étudier attentivement les répercussions



[Text]

Gentlemen, that is a brief overview of what we presented to you in our brief, and we are here to answer any questions and develop any themes which come to your minds.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Frank. Honourable senators, before we move to that, I have just had a message in respect of the subject we were talking about in camera. We asked the ministers not to come on the 10th and asked them if they could come another date. They cannot come the following week, but there is a possibility that they could come on the 12th which, I believe, would be the day after President Reagan leaves. It would be 1.30 on the 12th we are negotiating for. There is some time problem in waiting over until next week before we ask permission of the house.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, you have before you the submission of the Canadian Manufacturers' Association and also the background notes prepared by our own committee.

I understand the lead questioner today will be Senator Leblanc.

**Le sénateur Leblanc:** Merci, monsieur le président. Je comprends que M. Thibault est bilingue et qu'il n'aura pas d'objection à ce qu'on utilise, pour dialoguer, la deuxième langue officielle du pays.

Monsieur Thibault, pourriez-vous nous donner une définition de ce que vous entendez à votre Association par «manufacture», concernant les services, par exemple, qui visent les industries tertiaires et primaires? Quelle est la définition des gens qui sont avec vous, dans votre Association, concernant la manufacture, ou la fabrication, si vous voulez?

**M. Laurent Thibault, vice-président exécutif, l'Association des manufacturiers canadiens:** La définition est relativement simple; c'est une définition traditionnelle. Ce sont simplement des sociétés, des entreprises qui fabriquent des choses, des biens en comparaison avec celles des services.

Par contre, je dois dire que, de plus en plus, c'est une distinction qui est un peu difficile à établir, parce que les sociétés comme, par exemple, les nouvelles sociétés dans le domaine de la technologie, de l'électronique emploient de plus en plus de personnes qui œuvrent, effectivement, dans le domaine des services. Je pense, par exemple, à des sociétés comme NCR, Northern Telecom, etc., où la distinction entre la fabrication de matériel et les services par exemple, des ordinateurs, la programmation, est très difficile à faire.

C'est une distinction assez traditionnelle. On peut regarder les chiffres de Statistique Canada, où ils font une distinction bien connue, mais je dis que c'est une distinction qui est de plus en plus difficile à soutenir.

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce que l'industrie de camionnage est considérée comme faisant partie de votre Association, ou

[Traduction]

régionales des politiques provinciales en matière de fiscalité, main-d'œuvre et de marchés.

Sénateurs, c'est là un bref résumé de notre mémoire et nous sommes prêts à répondre à vos questions et à aborder n'importe quel sujet.

**Le président:** Je vous remercie Monsieur Frank. Honorables sénateurs, avant de passer à la période des questions, j'aimerais apporter des précisions concernant le sujet dont nous parlions lors de notre réunion à huis clos. Nous avons demandé aux ministres de ne pas comparaître le 10 mais plutôt à une autre date. Ils ne peuvent pas comparaître la semaine suivante, mais il est possible qu'ils le puissent le 12 qui est, je crois, la journée où le Président Reagan quitte le Canada. Nous nous sommes entendus pour qu'ils comparaissent à 13 hs30 le 12. Nous devons attendre jusqu'à la semaine prochaine avant de demander la permission à la Chambre.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous avez en main le mémoire présenté par l'Association des manufacturiers canadiens ainsi que les notes explicatives rédigées par le Comité.

Je crois comprendre que le sénateur Leblanc sera le premier à poser les questions aujourd'hui.

**Senator Leblanc:** Thank you, Mr. President. I understand Mr. Thibault is bilingual and that he has no objection that we dialogue in the other official language.

Mr. Thibault, could you tell us what your Association means by "manufacture" concerning services for instance related to service and primary industries? In other words, how do the members of your Association define manufacturing or fabrication?

**Mr. Laurent Thibault, Executive Vice-President, Canadian Manufacturers' Association:** The definition is relatively simple, it is a traditional one. By that word we mean corporations, companies which fabricate things, goods as opposed to those which offer services.

On the other hand, I must say that this distinction is more and more difficult to establish, some corporations for instance new corporations in the fields of technology or electronics employing a growing number of people that are actually active in the field of services. I am thinking of companies such as NCR, Northern Telecom, etc., where the distinction between equipment manufacturing and services for example of computers, software, is very hard to make.

This is a rather traditional distinction. One can consider Statistics Canada figures where a well-known distinction is made but I say this distinction is more and more difficult to maintain.

**Senator Leblanc:** Is the trucking industry considered as belonging to your Association, or is it clear for you that it belongs to the services sector.



[Text]

est-ce que c'est tout simplement, dans votre esprit, du domaine des services?

**M. Thibault:** Non, l'industrie du camionnage ne serait pas incluse du tout parmi nos membres. Nos membres doivent être, selon notre constitution, des fabricants de biens comme tels.

**Le sénateur Leblanc:** C'est-à-dire transformer un bien à un autre genre de bien?

**M. Thibault:** Oui. Il y a toujours une marge qui est difficile à établir, là, à savoir si on fait de l'emballage ou de la fabrication. Mais, en fin de compte, nous visons ceux qui font de la fabrication comme telle.

**Le sénateur Leblanc:** L'industrie du pétrole, par exemple, concernant peut-être pas l'extraction, mais le raffinage du pétrole, serait une industrie qui pourrait se qualifier comme pouvant être dans votre Association?

**M. Thibault:** Bien sûr. Les grandes sociétés pétrolières sont grosso modo, membres de notre Association. Cependant, on sait bien qu'une grande partie de leurs opérations inclut le domaine de mines. Alors, là c'est difficile à établir, car elles ont d'énormes opérations de service. Mais il reste quand même que la société, en autant qu'elle est dans le rôle de manufacturier, peut effectivement être membre de notre Association.

**The Chairman:** Senator Leblanc, I notice that you are directing your remarks to Mr. Thibault, but I might point out that Mr. Frank is also bilingual.

**Senator Leblanc:** I did not know that. I am sorry if I did not mention Mr. Frank.

Alors, vous avez, comme membres, des sociétés pétrolières, qui s'occupent du pétrole en général; je voudrais savoir si votre Association, comme association, a pris une décision ou a fait des commentaires concernant la canadienisation de l'industrie du pétrole, à l'heure actuelle, au pays?

**M. Thibault:** Là, sur la canadienisation, je crois qu'il faudrait que j'aie examiner un peu ce que l'Association a développé dans ce domaine là. C'est une question à laquelle je ne m'attendais pas, alors je ne suis pas bien préparé pour y répondre.

Disons qu'il n'y a certainement aucune opposition au développement d'entreprises canadiennes, à l'Association des manufacturiers.

Nous représentons quand même des sociétés manufacturières qui, nécessairement, en grand nombre, sont contrôlées à l'étranger. C'est un phénomène de la réalité canadienne, si vous voulez.

Alors, dans notre «membership» et dans notre politique comme telle, on ne fait pas de distinction selon la ligne de, par exemple, à qui appartient l'entreprise.

Ce que nous préconisons, nous croyons que ce sont, effectivement, des politiques qui sont utiles et nécessaires, en général, peu importe à qui elle appartient.

En ce qui concerne la canadienisation comme telle, je ne crois pas que l'association ait fait un énoncé précis, spécifique, dans ce domaine, récemment.

[Traduction]

**Mr. Thibault:** No, that industry would not at all be included in our membership. According to our By-Laws, our members must be manufacturers of goods.

**Senator Leblanc:** That is they must transform a good into another type of good?

**Mr. Thibault:** Yes. There always exists a line that is difficult to draw, namely whether one is involved in wrapping or manufacturing. But all in all, we are concerned only with those in manufacturing as such.

**Senator Leblanc:** The petroleum industry for instance, with the exception possibly of the extraction field, but the petroleum refining sector of their industry could then qualify to become a member of your Association?

**Mr. Thibault:** Certainly. Major petroleum companies are by and large members of our Association. Yet one knows very well that part of their operation includes the mining sector. As far as this goes the distinction is difficult to establish as they have huge service operations. Nevertheless, any company involved in manufacturing can effectively become a member of our Association.

**Le président:** Sénateur Leblanc, je remarque que vous dirigez vos questions vers M. Thibault, mais je veux vous signaler que M. Frank est également bilingue.

**Le sénateur Leblanc:** Je l'ignorais, je m'excuse si je n'ai pas mentionné M. Frank.

So some of your members are petroleum companies dealing with petroleum generally; I would like to know if your Association, as such, has taken a decision or made comments concerning current canadianization trend of the petroleum industry in our country?

**Mr. Thibault:** On this subject, I believe I would have to dig up the Association's views. I did not expect to be questioned on this matter, that is why I am unable to give you an answer.

Generally speaking, we of the Manufacturer's Association are certainly not opposed to the development of Canadian companies.

We also represent manufacturing firms who are necessarily and in great numbers foreign controlled. That is part and parcel of the Canadian situation.

So with respect to our membership and our policy as such, there is no distinction established along the lines of ownership.

The policies we advocate are we believe, truly useful and necessary regardless of who this or that company belongs to.

With respect to canadianization I do not believe the Association has made any specific policy statement recently.



[Text]

**Le sénateur Leblanc:** Mais, habituellement, vous prenez position sur beaucoup de politiques émises, soit par le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral, et vous faites parvenir vos commentaires. C'est pour cela que je voulais savoir, concernant ce domaine en particulier, vu que vous avez des membres qui relèvent de l'industrie du pétrole, si vous aviez fait des commentaires ou établi des politiques en général, soit de critiquer cette politique-là, soit d'être en faveur, soit d'être plus ou moins en faveur?

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, we are having some difficulty with the translation.

**The Chairman:** Yes, we are receiving French at the same time.

**Senator Leblanc:** I can speak in English.

**The Chairman:** Perhaps we could proceed in English until the matter is straightened out.

**Senator Leblanc:** I was asking whether your association has established a policy after your examination of the federal government policy. Do you have any comment to make at this point or do you wish to wait until a further meeting or a further development in that field? This is, of course, a tricky question but it is important for us to have your opinion because you represent, as you were saying, about 75 per cent of the employed in and by manufacturers which is close to 1.5 million people. It would be interesting to know what your problems are.

**Mr. Thibault:** As you are undoubtedly aware, the association has been speaking quite actively on the question of energy, but not on the foreign ownership question as such. In our previous statement on the question of foreign ownership and the general issue of industrial strategy which we published several months ago, we argued that we were more interested in performance.

The issue of foreign ownership is often not the most relevant issue in terms of what the economy achieves in economic development. Foreign ownership has its pluses as well as its limitations.

However, our board has spoken very actively and very vigorously on the issue of energy in recent months, indicating that the current way in which the scene is developing in Canada is not particularly helpful, in fact, it can be quite damaging to manufacturing development. The first concern of our members is clearly that of security of supply so that in future years we will have access to the energy resources we need. The current impasse in the energy situation has already proved to be damaging and will be even more damaging to the manufacturing sector unless it is settled fairly quickly.

**Senator Leblanc:** Do you have anything to add to that, Mr. Frank?

**Mr. Frank:** Not much. I would report that the members of my Business Environment Committee are extremely concerned at the potential lack of real growth projected in the economy over the next couple of years. We are all sitting back with the

[Traduction]

**Senator Leblanc:** But you usually take a stand on many of the policies put forward either by the provincial or the federal governments, and you circulate your views. That is why I wanted to know, concerning this particular field as some of your members are in the petroleum industry, if you had made any comments or developed a policy, either to criticize canadianization or to support it or to be more or less supportive?

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, nous éprouvons certains problèmes de traduction.

**Le président:** Oui, nous entendons le français en même temps.

**Le sénateur Leblanc:** Je peux parler en anglais.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous continuer en anglais jusqu'à ce que le problème soit réglé.

**Le sénateur Leblanc:** Je demandais si votre Association avait formulé une politique après avoir étudié celle du gouvernement fédéral. Avez-vous des observations à faire immédiatement ou préférez-vous attendre jusqu'à la prochaine séance ou encore que d'autres événements se soient produits dans ce secteur? C'est évidemment une question assez délicate, mais il est important pour nous d'avoir votre opinion là-dessus parce que vous représentez, comme vous le disiez, environ 75 p. cent du secteur manufacturier, qui compte environ 1,5 millions de personnes. Il serait intéressant de connaître vos problèmes.

**M. Thibault:** Comme vous le savez sans aucun doute, l'Association a participé de façon active à des discussions sur la question énergétique, mais non pas sur celle des intérêts étrangers en soi. Dans notre déclaration précédente sur cette question et le problème général de la stratégie industrielle que nous avons publié il y a déjà plusieurs mois, nous avons soutenu que nous étions plus intéressés par le rendement.

La question des intérêts étrangers n'est souvent pas celle qui est la plus révélatrice lorsque l'on étudie le rôle de l'économie dans l'expansion économique. Elle a ses avantages et ses inconvénients.

Toutefois, notre Conseil d'administration a pris part de façon très active et très énergique à des discussions sur la question énergétique au cours des derniers mois et il a indiqué que l'évolution de la situation au Canada n'est pas très favorable et de fait, qu'elle peut franchement nuire à l'expression de l'industrie. La principale inquiétude de nos membres porte clairement sur la sécurité de l'offre afin qu'au cours des prochaines années nous ayons accès aux ressources énergétiques dont nous avons besoin. L'impasse actuelle s'est déjà révélée préjudiciable et le sera encore plus pour le secteur manufacturier à moins que le problème soit réglé relativement vite.

**Le sénateur Leblanc:** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Frank?

**M. Frank:** Pas grand chose. Je dirai que les membres de mon Comité sur l'environnement et les affaires sont extrêmement inquiets de l'absence éventuelle de croissance réelle prévue dans l'économie pour les deux prochaines années. Nous



[Text]

knowledge that the engine of that growth is going to be capital spending in the energy field. Every day it is delayed impacts on secondary industry across this country. There is a very strong concern among manufacturers about the delay.

**Senator Leblanc:** Of course, your company would not be against the Canadianization of the operation because you are 99 per cent Canadian. You are a Canadian company.

**Mr. Frank:** Absolutely.

**Senator Leblanc:** At this time in Canada what are the main factors against the expansion of the manufacturing industries in the country as a whole or in certain regions? Are there deterrent factors affecting the greater expansion of manufacturing businesses?

**Mr. Thibault:** There are some factors, yes. One of the most prominent, currently, in a number of important industries is the lack of skilled manpower. That comment or opinion is often heard from our membership throughout the country. It appears to be a fairly general problem across the country in a number of industries.

As Mr. Frank mentioned, currently the lack of progress in the energy industry is certainly causing a lot of delays and problems in planning for development of investment of all kinds. It is not just related to energy but is related to people who supply the energy industry and people who are planning on the growth generated by the industry in the economy generally. So that is certainly a second factor which is currently becoming more and more important as an impediment to real growth in manufacturing.

I would cite those two at the moment.

**Senator Leblanc:** Would you say that there is a shortage of investment capital in this country at the moment?

**Mr. Frank:** Speaking for small manufacturers—and I cannot speak for the “imperial oils” and people looking for the “megabuck”—in my view, in terms of viable investment opportunities in manufacturing, it is not capital or even the interest rates that hold back investments; it is the availability of market. The forecast of the general growth in the economy at the moment is making businessmen uncertain of what they can plan for over the next two or three years.

**Senator Leblanc:** But in this country we have the technology to expand our manufacturing industries, I suppose, even if there is a shortage of skilled manpower, because there is a program of R&D which should bring out some technology that could be used to expand the manufacturing business.

**Mr. Frank:** What you say is true, senator, but perhaps some of those points are not as encouraging to development as you might think. For instance, although as you say we have R & D in this country, it is my belief, and that of the CMA, that what we are doing in Canada in terms of research and development

[Traduction]

savons tous que l'élément principal de cette croissance sera les investissements dans le secteur énergétique. Chaque jour de retard a des répercussions négatives sur l'industrie secondaire dans tout le pays. Les fabricants s'inquiètent beaucoup de ce retard.

**Le sénateur Leblanc:** Évidemment, votre société ne s'opposerait pas à la canadienisation de ce secteur parce qu'elle appartient, à 99 p. cent, à des intérêts canadiens. Vous êtes une société canadienne.

**M. Frank:** C'est exact.

**Le sénateur Leblanc:** Aujourd'hui au Canada, quels sont les principaux facteurs qui entravent l'expansion des industries manufacturières dans tout le pays ou dans certaines régions? Y a-t-il des facteurs qui découragent une plus grande expansion de secteur manufacturier?

**M. Thibault:** Il en existe, en effet. Un des principaux facteurs qu'on rencontre aujourd'hui dans un certain nombre d'industries importantes est la pénurie de main-d'œuvre spécialisée. C'est un problème que connaissent les membres de notre association dans tout le Canada. Il semble que ce soit un problème relativement répandu qui se retrouve un peu partout dans un certain nombre d'industries du pays.

Comme M. Frank l'a dit, le manque actuel de progrès dans l'industrie énergétique entraîne certainement beaucoup de retards et de problèmes du point de vue de la planification de l'expansion des investissements. Ce problème ne se présente pas seulement dans le secteur de l'énergie, mais il touche également ceux qui approvisionnent l'industrie énergétique et ceux qui comptent sur la croissance entraînée par l'industrie dans l'économie en général. C'est certainement là le deuxième facteur qui devient un obstacle de plus en plus important à la croissance réelle du secteur manufacturier.

Je m'en tiendrai à ces deux-là pour l'instant.

**Le sénateur Leblanc:** Diriez-vous qu'il y a un manque de capitaux à investir dans le pays en ce moment?

**M. Frank:** Je parle des petits fabricants; je ne peux pas parler des grosses sociétés qui cherchent à faire des milliards; selon moi, au point de vue possibilités d'investissements viables dans le secteur manufacturier, ce n'est pas le capital ni même les taux d'intérêt qui posent un obstacle, mais plutôt le marché. Les prévisions de croissance générale de l'économie en ce moment font hésiter les hommes d'affaires à établir des prévisions pour les deux ou trois prochaines années.

**Le sénateur Leblanc:** Mais dans ce pays, nous avons la technologie qui nous permet d'assurer l'expansion des industries manufacturières, je suppose, même s'il y a une pénurie de main-d'œuvre spécialisée, parce qu'il y a un programme de recherche et de développement qui devrait permettre de mettre au point une technologie utilisable pour assurer l'expansion du secteur manufacturier.

**M. Frank:** Ce que vous dites est vrai, monsieur le sénateur, mais peut-être certains de ces facteurs ne sont pas un stimulant aussi important pour l'expansion que vous semblez le croire. Par exemple, bien que, comme vous le dites, nous ayons un programme de recherche et de développement, je crois, et



[Text]

is a far cry from what we need in order to enter the 1980s and 1990s. A strong policy of the CMA has been to try to advocate and encourage the federal and provincial governments to develop programs for more investment in research and development. We don't think there is anything like enough. In comparison with our major international trading partners, we take a back seat.

**Senator Leblanc:** We discussed that point with Senator Olson, the Minister of State for Economic Development, when he was before the committee. He is not in accord with what you are saying. He said that we are doing as much as possible but that private industry is not doing as much as it should.

**Mr. Frank:** I have heard that said, too, but R & D, for an industrialist or for a company, is an investment which must have a pay-back in the future. Unless that investment can be seen as providing a reasonable return, it will not be undertaken. That is a basic principle of business. Therefore, the areas in which the risks are high are the areas where encouragement is needed and should be given to increase industry's participation in R & D.

Mr. Thibault has been involved in the R & D subcommittee and perhaps he would care to add a word to what I have said.

**Mr. Thibault:** As I recall from the transcript of the proceedings when Senator Olson was before your committee, he was saying that the government's funding of its own research and development activities was adequate; but he was pointing to the fact that, in his view, there should be more research and development undertaken by industry.

In analysing this problem, industry has concluded that part of the reason there is not as much R & D done in Canada as people believe there should be, or in comparison with other countries, is that the level of incentives is too low. In many other countries, through military contracts or through outright grants and subsidies of various kinds, national governments tend to provide much of the funding directly to industry to undertake research and development.

We can think, for example, of the multiplier effect in the United States of the National Aeronautics and Space Administration. There are major programs in countries like Japan to develop particular areas of technology. Our approach in Canada must be tailored to our own needs, and the consensus of industry at the moment is that what would be best for Canada would be a fairly generous, across-the-board, uniformly-applied-to-all-industries tax incentive or tax credit. We believe that would be the only instrument powerful enough to develop a momentum in industry to undertake the kind of R&D the government wishes to achieve, and that is reaching a target of 1½ per cent of the gross national product.

[Traduction]

L'Association des manufacturiers canadiens partage cet avis, que ce que nous faisons au Canada dans ce secteur, n'a rien à voir avec nos besoins pour les années 1980 et 1990. L'AMC a eu pour politique d'essayer d'encourager les gouvernements fédéral et provinciaux à mettre au point des programmes qui encourageraient l'investissement dans la recherche et le développement. Nous ne croyons pas qu'il y ait assez d'investissements dans ce secteur. Si l'on se compare à nos principaux partenaires commerciaux internationaux, nous passons vraiment au second plan.

**Le sénateur Leblanc:** Nous avons discuté de ce sujet avec le sénateur Olson, ministre d'État au Développement économique, lorsqu'il a comparu devant le Comité. Il n'était pas d'accord avec ce que vous dites. Il a déclaré que nous faisons tout ce que nous pouvons, mais que l'industrie privée ne faisait pas tout ce qu'elle devrait.

**M. Frank:** J'ai entendu ce qu'il a dit, moi aussi, mais la recherche et le développement, pour un industriel ou une société, est un investissement qui doit rapporter par la suite. Il n'y a pas d'investissement si on ne peut être assuré d'un profit raisonnable. C'est un principe fondamental des affaires. Ainsi, les secteurs où les risques sont élevés, sont ceux où un encouragement est nécessaire et devrait être accordé afin d'accroître la participation de l'industrie dans le secteur de la recherche et du développement.

M. Thibault a participé aux travaux du Sous-comité sur la recherche et le développement et peut-être voudrait-il ajouter un mot ou deux à ce que j'ai dit.

**M. Thibault:** Si je me souviens bien des procès-verbaux de la séance lors de laquelle le sénateur Olson a comparu devant notre Comité, il a dit que le financement par le gouvernement de ses propres activités de recherche et de développement était suffisant; mais il a souligné que, selon lui, l'industrie devrait faire davantage dans ce secteur.

En étudiant ce problème, l'industrie a conclu qu'une des raisons pour laquelle il n'y pas autant de recherche et de développement au Canada qu'il devait y en avoir, ou comparativement à d'autres pays, c'est que le niveau des encouragements est trop faible. Dans un bon nombre d'autres pays, grâce à des contrats militaires ou à des subventions directes de divers types, les gouvernements tendent à accorder une bonne partie du financement directement à l'industrie afin de lui permettre d'entreprendre des travaux et des programmes de recherche et de développement.

Nous pensons par exemple à l'effet multiplicateur observé aux États-Unis par l'Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace. Il existe des programmes importants dans des pays comme le Japon en vue de développer des secteurs particuliers de la technologie. Au Canada, il nous faut tenir compte de nos propres besoins et actuellement, l'industrie est unanime à reconnaître que la meilleure solution serait des stimulants fiscaux ou des crédits d'impôt assez généreux qui s'appliqueraient uniformément à toutes les industries du pays. Nous estimons que ce serait là le seul instrument suffisamment puissant pour encourager l'industrie à entreprendre le genre de recherche et de développement que le gouvernement veut obtenir, soit un objectif de 1½ p. 100 du produit national brut.



[Text]

**The Chairman:** May I ask a supplementary? Isn't it true that the tax incentives for R&D are pretty large right now?

**Mr. Thibault:** They are very encouraging in some areas, Mr. Chairman. Basically, the current structure is that the incentives encourage people to grow. If you have no R&D now, the incentive makes it quite attractive to undertake new R&D or marginal additions. The difficulty is that what we are trying to achieve is a sustained level. It may be relatively attractive from a tax point of view to add to R&D, but we are trying to achieve as well a capacity in the operations to sustain R&D. So the incentives should not just be to add to R&D, but to maintain it. That is really the difference in the views, I think.

You are right that the current incentives for increasing R&D are attractive.

**The Chairman:** But they are not attractive for sustaining R&D.

**Mr. Thibault:** That is right. A number of large companies already have a fairly large base of R&D, and companies such as Northern Telecom for example, are saying that they are having difficulty in finding the funds required to sustain their level of investment and increase it.

**Senator Roblin:** May I follow up your point, Mr. Chairman, because I have been bothered, too, in terms of the real impact of our tax policies on R&D. I should like to refer to a speech that Walter Light made a month ago on this subject in which he compared the efforts being made in Canada with those in other countries. The clear burden of his argument was that the effort in Canada was far less than in other countries and was certainly not adequate.

It seems to me that we have a problem here. We say that the tax incentives are generous—or it is alleged by some that they are generous—and yet they do not seem to produce the results in terms of actual expenditures, in terms not only of money but of manpower. I think Mr. Light was making the argument in terms of the number of people engaged in R&D in Canada proportionately to Japan, the United States, the United Kingdom and France. He used several other measuring rods, and by none of those standards did we appear to be doing a good job.

What is the relationship of obtaining results in the tax incentives system we have? I know that is a whole area of discussion that I probably should not try to open up this morning, but you started it, Mr. Chairman, so I would like it if you could track it down a bit for me.

**Mr. Thibault:** Of course, the incentives that I described as very attractive for additional or increased R&D are fairly new, and I do not even know if we have any actual statistics on the impact they have had yet. When you are trying to build up a base for something as fundamental as research and develop-

[Traduction]

**Le président:** Puis-je poser une question supplémentaire? N'est-il pas vrai que les stimulants fiscaux pour la recherche et le développement sont actuellement assez importants?

**M. Thibault:** Ils sont très encourageant dans certains secteurs, monsieur le président. La structure actuelle de base encourage la croissance des industries. Les stimulants fiscaux encourageront davantage la recherche et le développement dans de nouveaux secteurs ou dans des secteurs marginaux. La difficulté est que nous voulons qu'elle soit maintenue à un niveau constant. Il est relativement intéressant du point de vue fiscal d'entreprendre de nouveaux travaux de recherche et de développement, mais notre but est d'essayer d'atteindre une capacité continue. Donc les stimulants ne devraient pas porter uniquement sur de nouveaux travaux de recherche et de développement, mais sur leur maintien. Voilà donc où les points de vue diffèrent.

Vous avez raison de dire que les stimulants actuels qui ont pour but d'accroître la R&D sont intéressants.

**Le président:** Mais ils ne sont pas assez intéressants pour maintenir le niveau de R&D.

**M. Thibault:** C'est juste. Un certain nombre d'entreprises ont déjà une base de R&D assez importante et des sociétés comme Northern Telecom, par exemple, disent qu'elles ont de la difficulté à trouver les capitaux nécessaires pour maintenir leur niveau d'investissement et l'accroître.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je poursuivre dans la même voie que vous, monsieur le président, parce que, ce qui m'inquiète aussi, ce sont les effets réels de nos politiques fiscales sur la R&D. J'aimerais rappeler une allocution de Walter Light prononcée il y a un mois à ce sujet et dans laquelle il comparait les efforts faits au Canada à ceux des autres pays. Il en est ressorti clairement que les efforts faits par le Canada étaient beaucoup moins importants que ceux des autres pays et certainement insuffisants.

Il me semble que nous avons un problème ici. Nous disons que les stimulants fiscaux sont généreux, ou du moins c'est ce que prétendent certains, et malgré cela nous ne semblons pas obtenir les résultats voulus par rapport aux dépenses réelles, par rapport non seulement aux capitaux engagés mais aussi à la main-d'œuvre. Je crois que M. Light s'en rapportait surtout au nombre de personnes travaillant à la R&D au Canada par rapport au Japon, aux États-Unis, au Royaume-Uni et à la France. Il a utilisé plusieurs autres instruments de mesure, et d'après toutes ces normes, nous ne semblons pas très bien réussir.

Quelles répercussions le système de stimulants fiscaux que nous avons peut-il entraîner? Je sais qu'il y a beaucoup de controverses à ce sujet et je ne devrais peut-être pas soulever cette question ici ce matin, mais vous avez commencé, monsieur le président, donc j'aimerais que vous me donniez un peu plus de détails à ce sujet.

**M. Thibault:** Évidemment, les stimulants que j'ai décrit comme très intéressants pour encourager ou accroître la recherche et le développement sont assez nouveaux, et je ne sais même pas si nous avons des statistiques sur les résultats obtenus. Lorsqu'on essaie de jeter les bases d'une activité aussi



[Text]

ment, you do not do that just overnight. It might take a decade before the base is expanded enough and the momentum big enough and the momentum big enough for us to achieve what we are trying to do.

**The Chairman:** You were saying that the United States, for example, was spending more, and more effectively, in that field, though it wasn't by virtue of tax incentives, but by virtue of such programs as NASA. Is that where we fail? Do we not have enough direct government programs?

**Mr. Thibault:** I would not think so. That is a route they have chosen. All I am saying is that in that process they have generated a lot of R&D.

In thinking about the best approach for Canada, the consensus in Canadian industry—and it is a very broad consensus—has been that what we need to do here is provide a fairly generous level of incentive, not only for increased R&D, but for sustaining it and making it available across the wide spectrum of industrial activity. The reason for that is that it is all interlinked. In order to develop a new automobile or a new aircraft, or whatever it might be, you need, really, the capacity to improve your technology in metals, plastics, fibres, processing, electronics, and, indeed, right across the board. We feel that the industrial structure should really move in general, you know, across a wide base, in terms of improving its technological capability, and we feel that that is where the biggest payoff can occur for Canada.

There is another point we should keep in mind. One of the things I have recognized in trying to understand the manufacturing sector in Canada is that in many sectors we have a very small base on which to build. In some industries, we have only one, two or three major companies that have anywhere near the strength and capability to launch a major effort in a new technology, whereas in most large countries, such as the United States, Japan, or Europe, they have a much older, much more broadly based industrial structure, and therefore it is much easier for them to move ahead in these technologies. In Canada it is literally a matter, sometimes, of finding a single company that can undertake something like that. We therefore have a very small base on which to build, and this is one of the serious limitations we have, I think, with regard to achieving the level of R&D that we seem to want.

**Senator Leblanc:** You seem to be very strong on tax incentives, although in your brief, on page 4, you say:

"Finally, in addition to the above considerations, we would like to emphasize that the Canadian Manufacturers' Association's underlying approach to the development of regional policy is that of a strong advocate of the market system "and of reliance on market forces. Government intervention should be the exception and not the rule."

[Traduction]

fondamentale que la recherche et le développement, cela ne peut se faire du jour au lendemain. Cela peut prendre une décennie avant que la base soit suffisamment importante et que nous réussissions à atteindre notre but.

**Le président:** Vous disiez que les États-Unis, par exemple, dépensaient plus et étaient plus efficaces dans ce secteur, même s'ils n'utilisaient pas de stimulants fiscaux, mais des programmes du genre de la NASA. Est-ce là où nous avons échoué? N'avons-nous pas suffisamment de programmes gouvernementaux directs?

**M. Thibault:** Je ne pense pas. C'est le moyen qu'ils ont choisi. Ce que je veux dire, c'est que par ce moyen ils ont réussi à susciter beaucoup de R&D.

En réfléchissant à la meilleure ligne de conduite à suivre au Canada, l'industrie canadienne est unanime—et largement unanime—à dire que ce dont nous avons besoin ici, ce sont des stimulants assez généreux, non seulement pour accroître la R&D, mais pour la maintenir au même niveau et la rendre accessible à toute la gamme des activités industrielles. La raison en est qu'elles sont toutes reliées. Pour concevoir une nouvelle automobile ou un nouvel avion, ou quoi que ce soit, il faut en réalité la capacité d'améliorer la technologie des métaux, des matières plastiques, des fibres, de la transformation, de l'électronique et en fait, de l'ensemble de l'industrie. À notre avis, la structure industrielle devrait s'élargir en général, prendre de l'expansion à la base, améliorer sa capacité technologique et c'est là le meilleur avantage que pourrait en retirer le Canada.

Il y a une autre question qu'il ne faut pas oublier. Une des choses que j'ai découvertes dans le secteur manufacturier au Canada, c'est que dans un grand nombre de secteurs nous avons une base très insuffisante. Dans certaines industries nous n'avons qu'une, deux ou trois entreprises importantes qui ont à peine la force et la capacité de faire un effort important pour se lancer dans une nouvelle technologie tandis que dans la plupart des pays industrialisés, comme les États-Unis, le Japon ou l'Europe, il existe depuis plus longtemps une structure industrielle de base beaucoup plus vaste et par conséquent, il est beaucoup plus facile pour ces pays de progresser rapidement. Au Canada, il s'agit littéralement d'une question de trouver une société unique qui puisse entreprendre de telles recherches. Nous avons donc une base très minime sur laquelle nous appuyer et c'est ce qui constitue à mon avis les contraintes graves qui nous empêchent d'atteindre le niveau de R&D voulu.

**Le sénateur Leblanc:** Vous semblez très en faveur des stimulants fiscaux, bien que dans votre mémoire, à la page 14, vous dites:

«Finalement, outre les raisons susmentionnées, nous aimerions souligner que le point de vue de l'Association des manufacturiers canadiens en ce qui concerne le développement de politiques régionales est de préconiser fortement le système de marché et de s'en remettre aux forces du marché. L'intervention du gouvernement devrait être l'exception et non la règle».



**[Text]**

Now, Mr. Frank, at first, anyway, praised DREE's efforts with regard to the manufacturing industry. This is government intervention, too, and tax incentives are also government intervention. I am not sure what your position is. First you say that government intervention should be the exception and not the rule and then you come along and say that you would like government intervention. I see a contradiction there.

**Mr. Thibault:** It is not a contradiction. You have to understand the way in which a businessman looks at the government. The ideal situation, from his point of view, in terms of running his business, is not to have any taxes at all; so given the existence of taxes, there is a very large government presence in his business already. What he is saying is that if you remove the government presence to some degree, by, for example, reducing the tax burden, that provides a tremendous incentive for him to undertake the activity for which he receives a tax credit. In our view, that is not increased government intervention; that is reduced government intervention. It is necessarily a government influenced mechanism, because the tax is already there; but I do not think a businessman would view reducing tax as government intervention.

**Senator Leblanc:** What is government intervention, as far as your association is concerned? Is it regulation? Is it the take-over, or fear of take-over? What is it? What is government intervention? Because, although you do not want government intervention, on the one hand, you seem on the other hand to want government intervention of some sort.

**Mr. Thibault:** There are different degrees. You can go all the way from a minor regulation to nationalizing the industry. I guess businessmen could say, "We don't like most of it," or, "We don't like any of it." Certainly in terms of regional economic development I do not think there are many people in the business community whom you will find supporting the approach that government actually buys out or runs the production operation. That is a matter, I think, of basic philosophy. You have to have some kind of a view on that, as to how a system runs best. I think our view of industrial strategy—and I think we have explained that very clearly in previous documents—is that the system that provides the best economic growth is the one that encourages individuals, entrepreneurs, companies, and so on, to do things for themselves. That is really what generates growth in an economic system. I think it is that philosophy that we are trying to reflect. Does that answer your question?

**Senator Leblanc:** Well, yes, it does; but with regard to tax incentives, apparently, not all people agree that these should be increased or carried forward. You probably know about Dr. Bird, of the Canadian Tax Foundation. I have here a clipping from the *Globe and Mail* of Friday, January 23. This says, in part:

**[Traduction]**

Maintenant, M. Frank a commencé par louer les efforts du MEER en ce qui concerne l'industrie manufacturière. Il s'agit là aussi d'intervention du gouvernement de même que les stimulants fiscaux sont aussi une intervention du gouvernement. Je ne sais pas exactement quelle est votre position. D'abord, vous dites que l'intervention du gouvernement devrait être l'exception et non la règle, puis vous ajoutez que vous aimeriez que le gouvernement intervienne. Il y a là une contradiction.

**M. Thibault:** Ce n'est pas une contradiction. Vous voyez, il faut comprendre de quel œil un homme d'affaires voit le gouvernement. La situation idéale, de son point de vue, en ce qui concerne la direction de ses affaires, c'est de ne payer aucun impôt; donc, étant donné qu'il faut en payer, il y a déjà une présence gouvernementale très importante dans ses affaires. Ce qu'il dit, c'est que si on diminue cette présence dans une certaine mesure, par exemple en allégeant le fardeau fiscal, il se trouve fortement stimulé pour entreprendre des activités pour lesquelles il bénéficie d'un dégrèvement. À notre avis, il ne s'agit pas là d'une intervention gouvernementale accrue, c'est plutôt le contraire. Il ne s'agit pas nécessairement d'un mécanisme influencé par le gouvernement, parce que l'impôt existe déjà; mais je ne crois pas qu'un homme d'affaires considérerait une réduction d'impôts comme une intervention gouvernementale.

**Le sénateur Leblanc:** Qu'est-ce qu'une intervention gouvernementale, aux yeux de votre Association? Est-ce un règlement? Est-ce la nationalisation ou la crainte de la nationalisation? Qu'est-ce que c'est? Qu'est-ce que l'intervention gouvernementale? Parce que même si d'un côté vous n'en voulez pas, vous semblez par ailleurs ne pas être tout à fait contre.

**M. Thibault:** Cela dépend dans quelle mesure. Il peut s'agir d'un règlement peu important et cela peut aller jusqu'à la nationalisation de l'industrie. Je suppose que les hommes d'affaires peuvent dire: «Nous ne sommes pas d'accord avec la plupart de ces mesures» ou, «Nous ne sommes pas du tout d'accord avec ces mesures». Il est certain qu'en ce qui concerne l'expansion économique régionale, vous ne trouverez pas beaucoup d'hommes d'affaires qui se préoccupent de savoir si le gouvernement rachète ou dirige réellement la production. C'est une question de principe. À mon avis, il faut étudier la meilleure façon de faire fonctionner un système. Notre point de vue sur la stratégie industrielle—je crois l'avoir expliqué très clairement dans des documents précédents—c'est que le système qui assure la plus forte croissance économique est celui qui encourage les individus, les industriels, les entreprises, etc., à agir par eux-mêmes. Voilà, en réalité, ce qui engendre la croissance dans un système économique. Je crois que c'est ce principe que nous essayons de traduire. Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Leblanc:** Oui; mais en ce qui concerne les stimulants fiscaux, il semble que l'on ne soit pas unanimes à dire qu'ils devraient être augmentés ou reportés. Vous connaissez probablement M. Bird de l'Association canadienne d'études fiscales. J'ai ici un article du *Globe and Mail* du vendredi 23 janvier. Voici ce qu'il dit, en partie:



[Text]

In "Tax Incentives for Investment: The State of the Art", a study for the Canadian Tax Foundation, Professor Bird says a review of the literature leads to three disconcerting conclusions. Amazingly little is known about the efficiency and effectiveness of the investment incentives; what little is known suggests that the incentives are neither efficient nor effective in achieving their supposed objectives; and the available research techniques are incapable of improving very much on the lack of specific knowledge."

Do you have any comment?

**Mr. Thibault:** Yes. That is a different argument, however. If, from a government point of view, you are trying to achieve the maximum accountability, or the maximum control, in the instrument you want to use to achieve something, then, from the government's point of view, it may very well be that it is not considered to be "efficient". That is to say, if the government actually controls all the money and decides precisely the way in which it is going to be allocated, and that is your objective, then presumably there are other instruments that give you more control and that are more "efficient" from the government's point of view; but the businessman's point of view is that he is trying to run a business, and he hopes he is going to be left as much freedom as possible to do so. From his point of view, therefore, the tax instrument may be very efficient indeed. It is a matter of how you approach it. Obviously, Dr. Bird approached it from the government's point of view.

**Senator Leblanc:** He is with the Canadian Tax Foundation, which is not the government.

**Mr. Thibault:** Yes, but obviously, when he thinks of "efficiency", he is thinking of a certain concept of what the government is trying to achieve, and certain objectives of the government. We are looking at it from the other side of the coin, in effect. As far as effectiveness is concerned I think you simply have to look at where the tax incentive has been attractive enough, for instance, in the MURBs, in the oil drilling field, the film industry, and so on. If you just make the mechanisms right, and make them attractive enough, you will find fantastic things happening. People jump through hoops trying to avoid taxes, and if you can channel that in a constructive way, we think it will be a very powerful force.

**Senator Leblanc:** You mentioned that you are all in favour of and strongly support measures which increase the mobility of workers. You know, of course, that we have some specific programs for the moving of workers, and we have incentives within the program. I therefore come back to the question of government intervention. Is this, in your mind, not government intervention? Or is it just support of the industry?

**Mr. Thibault:** Yes. Let me just perhaps explain the philosophy. I think you really do have to have a viewpoint, a philosophy, as to how you want your economic system to operate. Our philosophy is very clear. We think the maximum

[Traduction]

Dans «Les stimulants fiscaux pour encourager l'investissement: la situation actuelle», étude effectuée pour l'Association canadienne d'études fiscales, selon le professeur Bird, un examen de la documentation existante conduit à trois conclusions déconcertantes. Il est étonnant qu'on connaisse très peu l'efficacité des stimulants à l'investissement; et le peu qu'on en connaît laisse penser que les stimulants ne sont pas suffisamment efficaces pour atteindre leurs objectifs supposés; «Et les techniques de recherche actuelles ne peuvent pallier le manque de connaissance».

Avez-vous des commentaires?

**M. Thibault:** Oui. Sur un point différent, toutefois. Si, de l'avis du Gouvernement, vous essayez d'optimiser la comptabilité, ou le contrôle, par le moyen dont vous voulez vous servir à cette fin, dans ce cas, il se peut fort bien que cela ne soit pas considéré comme «efficace». En d'autres termes, si le Gouvernement contrôle en fait tous les fonds, et qu'il décide la manière dont ils vont être répartis—et c'est votre objectif—il n'existe probablement pas selon le Gouvernement d'autres moyens qui vous donnent plus de contrôle et sont plus efficaces. Toutefois, l'homme d'affaires, lui, essaye d'exploiter une entreprise, et espère pouvoir le faire en toute liberté. Sous cet angle, le dégrèvement fiscal peut s'avérer très utile. Tout dépend de la manière dont on l'aborde. De toute évidence, M. Bird l'a abordé du point de vue du Gouvernement.

**Le sénateur Leblanc:** Il travaille pour le Bureau canadien des études fiscales et non pour le gouvernement.

**M. Thibault:** Oui mais, apparemment, lorsqu'il parle d'efficacité, il pense à la conception du Gouvernement et à ses objectifs. Or, nous envisageons la chose de l'autre côté de la barrière. Pour ce qui est de l'efficacité, il suffit, d'après moi, de voir les domaines où les dégrèvements fiscaux se sont avérés suffisamment attrayants, comme par exemple les IRUM (Immeubles résidentiels à unités multiples) le forage, l'industrie cinématographique etc. Si l'on met des systèmes valables en place et qu'on les rend suffisamment attrayants, on obtiendra des résultats fantastiques. Les gens essaient toujours de trouver des moyens de payer moins d'impôts et si vous pouvez canaliser cette énergie d'une manière positive, ce sera là un atout formidable.

**Le sénateur Leblanc:** Vous aviez dit que vous appuyez énergiquement des mesures qui accroîtraient la mobilité de la main-d'œuvre. Vous savez, sans doute, que nous avons certains programmes déterminés favorisant le déplacement des travailleurs, programmes qui offrent des dégrèvements fiscaux. Et je reviens à la question de l'intervention du Gouvernement: n'est-ce pas là le cas, d'après vous? Ou s'agit-il simplement d'aide à l'industrie?

**M. Thibault:** Oui. Permettez-moi d'expliquer la politique adoptée. Il faut bien sûr que vous ayez un point de vue, une politique quant à la manière dont vous voulez que le système économique fonctionne. La nôtre est très claire: Nous pensons



[Text]

economic growth that we can achieve, and the best system we have for improving the standard of living, is to use private, independent individuals or companies and give them incentives to get on with it. This is a much more effective way of doing it than having the government do it directly, because it has all the incentives within the normal business practices—a profit motive and so on—for them to do well and achieve it effectively and efficiently. Historically, that has proven to be the case. We would simply argue that, generally speaking, that is the way you should go. If the government has a legitimate, broad social objective that it wants to achieve, such as economic opportunities in a given area, the instrument should be designed so as to encourage the private sector to undertake that activity. That is the legitimate government goal rather than trying to regulate forces or impose solutions or run such activity directly by government.

**Senator Hicks:** I have a supplementary to what we have been discussing.

**Mr. Thibault,** I am concerned at times about the complaints of manufacturers, including the CMA, about what you refer to as government intervention, but in the kind of society in which we live today, the government is involved in all of this. Would it not be much more accurate to say that you are concerned about the nature of government intervention, because you say the least government intervention the better, but as soon as an industry gets in trouble, even the goliaths like Chrysler and Massey Ferguson, you do not mind the government intervening there. Really what you are concerned with is how the government intervenes. It is unrealistic to expect the government, in the complex society in which we are living today, not to be involved in all of these activities.

**Mr. Frank:** I would agree with you wholeheartedly. I do not think we are naive enough to believe that in today's society there cannot be involvement by governments at all levels. The average businessman is concerned with the way government gets involved, and the apparently increasing interference in the running of his business. Even the smallest businessman involved in manufacturing, with perhaps three or four employees, recognizes this even in the burden of paper work.

**Senator Hicks:** I agree.

**Mr. Frank:** He just does not understand the need for this and he starts off with a very negative view of governments' involvement. He wants that paper work removed from it. He wants no part of it. He is involved by the very fact that he has to pay some taxes on what profit he makes, if he is fortunate enough to make some. Your point is valid in that our real concern is the way government gets involved, not that it is involved.

**The Chairman:** To follow that up for a moment, if I understand your argument correctly, you would be in favour of tax incentives over direct government grants because you feel tax incentives are more efficient, and you used the expression that people will jump through hoops to save taxes.

**Mr. Frank:** Yes.

[Traduction]

que le meilleur moyen de maximiser la croissance économique et d'améliorer notre niveau de vie, c'est de recourir au secteur privé et de lui accorder des dégrèvements fiscaux lui permettant de se lancer. C'est d'après moi, un moyen de procéder bien plus efficace que de faire intervenir directement le Gouvernement, car les stimulants s'insèrent dans les pratiques normales des entreprises, dans leur objectif de qualité et de rentabilité. C'est en tout cas ce qu'a prouvé l'expérience. Nous voulons tout simplement indiquer que c'est la manière dont vous devriez procéder en règle générale. Si le Gouvernement a un objectif social important et légitime qu'il veut atteindre, comme par exemple créer des débouchés économiques dans une région donnée, le moyen utilisé devrait inciter le secteur privé à entreprendre lui-même cette activité plutôt que d'essayer de contrôler les forces, ou d'amener le Gouvernement à les diriger directement.

**Le sénateur Hicks:** J'ai une question supplémentaire en ce qui concerne le sujet que nous avons traité.

Monsieur Thibault, les plaintes exprimées par les fabricants, y compris l'Association des manufacturiers canadiens, au sujet de ce que vous appelez «l'intervention du gouvernement» me tracassent parfois. Mais dans le genre de société où nous vivons à l'heure actuelle, le gouvernement participe à toutes les activités. Ne serait-il pas plus juste de dire que nous nous inquiétons au sujet de la nature de cette intervention? En effet, vous dites: «moins le Gouvernement intervient, mieux c'est», mais si des entreprises ont des difficultés—même les géants comme Chrysler et Massey Ferguson—vous êtes bien content que le gouvernement intervienne. Tout dépend de savoir comment il le fait. Il ne serait pas réaliste, dans la société complexe où nous vivons actuellement, de ne pas s'attendre à ce que le Gouvernement intervienne dans toutes ces activités.

**M. Frank:** Je suis absolument d'accord avec vous. Je ne pense pas que nous puissions être suffisamment naïfs pour croire que, les gouvernements, de tous les paliers, ne vont pas le faire. L'homme d'affaires moyen s'inquiète de la manière dont le Gouvernement s'y prend et de l'augmentation de son intervention dans la conduite de ses affaires. Même le plus petit homme d'affaires du secteur manufacturier qui n'a que trois ou quatre employés, admet cette intervention, ne serait-ce que par toutes les formalités administratives.

**Le sénateur Hicks:** J'en conviens.

**M. Frank:** Il n'en comprend pas la nécessité et adopte dès le départ une attitude négative à ce sujet. Il voudrait que l'on élimine l'aspect paperasserie, car il n'en veut pas. Il se trouve obligé de participer, du fait même qu'il doit payer des impôts sur ses profits, lorsqu'il a la chance d'en faire un peu. Vous avez raison de dire que notre principal souci, c'est la manière dont le Gouvernement intervient et non pas le fait qu'il le fasse.

**Le président:** Pour poursuivre ce point, si je vous suis bien, vous préféreriez les dégrèvements fiscaux aux subventions directes du Gouvernement, car vous estimez qu'ils sont plus efficaces, et vous nous avez dit que les gens sont prêts à tout pour payer moins d'impôts.

**M. Frank:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** The Americans have taken another tack on the matter, and that is, in policy they are tending to eschew both direct government grants and tax incentives in favour of a general tax cut. They are saying, "give the money back to the consumers and the corporations and they will invest it in the most efficient way." As between direct tax incentives and a general tax cut, what would your feeling be there?

**Mr. Frank:** I do not think we are talking about direct cuts as such. I would like to come back to my opening remarks where I mentioned that we believe in paying off the winners. You only get the tax break if you make a profit. Making a profit or a return on your invested capital is what we are all taught right from the very beginning of entry into the business life. It certainly bothers me, and probably others, that the grant system has no reference to or measure of how successful that business is. Give a company a grant to establish a plant in the town of xyz, and the grant is gone. Offer him a tax break, and he has the motivation to get the break by making his business successful.

It is that aspect which makes the distinction, certainly at CMA, why we promote the concept of tax incentives as against grants. Obviously, there is a need for grants on occasion. I can think of many situations where business simply will not get started or cannot get started, or get to the stage of making a profit without the grant. Basically, in that particular situation the government has a special responsibility to try and create industry in an area where it would not otherwise be viable without the grant. Otherwise, it would probably have been there in the first place.

**Mr. Thibault:** To answer your question perhaps more fully about the general versus the specific—

**The Chairman:** Before you go on to that, you made a good argument to support your preference so between grants and incentives, but I would like to go on to the next point which compares incentives and a general tax cut.

**Mr. Thibault:** We are simply assuming you have a specific objective where you want to generate economic opportunities in a particular area and, therefore, if that is the objective, what we are saying is that we think the approach of tax incentives is better. We were very pleased to see in the last budget that it was, in fact, adopted, and one of the highlights of the way in which that 50 per cent tax credit was described is that it is there and it works very simply into your business planning. If you have undertaken investments, you get the tax credit. The rules are clear and you do not need to come to Ottawa to deal with bureaucrats for hours trying to understand the program and the limitations.

**The Chairman:** There was some problem there in finding out where the designated areas were.

[Traduction]

**Le président:** Les américains ont adopté une autre approche à ce sujet: ils ont tendance, dans leur politique, à éviter les subventions directes du Gouvernement et les dégrèvements fiscaux, et à adopter plutôt une réduction d'impôt générale, en se disant: «rendons l'argent aux consommateurs et aux sociétés et ils l'investiront d'une manière bien plus efficace. Entre les dégrèvements fiscaux directs et la réduction d'impôt générale, que choisiriez-vous?

**M. Frank:** Je ne pense pas que nous parlions de réductions directes en tant que telles. Je voudrais revenir à ma déclaration préliminaire, dans laquelle j'ai dit que nous récompensions les gagnants. Vous n'obtenez de dégrèvement fiscal que si vous faites des profits. Et faire des profits ou obtenir un revenu sur le capitaux investis, c'est ce qu'on nous apprend dès le départ lorsque nous entrons dans le monde des affaires. Cela m'ennuie de voir, et je ne suis certainement pas le seul, que le système de subventions ne tient pas compte du succès de l'entreprise. Vous donne une subvention à une société pour créer une usine dans la ville xyz voilà la subvention partie! Mais par contre si vous offrez à cette même société un dégrèvement fiscal, cela l'incitera à rendre son entreprise florissante.

C'est pour cette raison que nous encourageons davantage le principe des dégrèvements fiscaux que celui des subventions. Notez bien qu'il faut quand même, à l'occasion, accorder des subventions: je connais nombre des cas où l'entreprise n'aurait pas pu se lancer ni commencer à devenir rentable sans recevoir de subvention. Fondamentalement, dans ce cas particulier le gouvernement a tout spécialement la responsabilité de tenter de créer une industrie, dans une région où elle n'aurait pu survivre sans subvention. S'il en était autrement, elle aurait probablement déjà existé.

**M. Thibault:** Pour répondre à votre question de façon un peu plus complète peut-être en ce qui concerne les mesures globales par opposition aux mesures particulières . . .

**Le président:** Avant que nous ne passions à ce point, vous avez bien expliqué pourquoi vous préférez les stimulants aux subventions, mais j'aimerais qu'on compare les stimulants fiscaux et le dégrèvement .

**M. Thibault:** Nous supposons simplement que vous vous fixez un objectif très précis, dans le secteur particulier où vous voulez créer des perspectives économiques; si tel est votre objectif, nous sommes alors d'avis qu'il vaudrait mieux vous ranger du côté des stimulants fiscaux. Nous avons été très heureux de voir que ces derniers faisaient partie du dernier budget, qui a en fait été adopté. L'une des façons les plus remarquables auxquels on a eu recours pour décrire ce crédit d'impôt de 50 p. 100 a consisté à dire qu'il existe et qu'il s'insère très simplement dans le processus de planification de l'entreprise. Si vous avez effectué des investissements, vous obtenez le crédit d'impôt. Les règles sont claires et vous n'avez nul besoin de vous rendre à Ottawa afin de discuter avec pendant des heures les fonctionnaires pour essayer de comprendre le programme et ses limites.

**Le président:** Il était tout de même difficile de découvrir quelles étaient les régions désignées.



[Text]

**Mr. Thibault:** That is right, once you get the geography sorted out. We think it is an important experiment, and, we hope it will be monitored closely and will have the desired effect.

**The Chairman:** You still have not dealt with the point, that is, that the Americans are taking the attitude of using not even tax incentives but general tax reductions as an economic tool. In other words, we do not want to direct industry where it should go. We are giving a general tax cut on the basis that if we take less out, more will go back into investment. I would like your views on how you assess those alternatives.

**Mr. Frank:** I would like to relate that question to my own business. If there were a tax cut tomorrow from a level of 43 cents on the dollar to 40 cents on the dollar—I am talking about manufacturing companies now—that saving or increase in cash flow which I would have next year, would be directed into capital spending in areas where I saw the greatest return. Right now, gentlemen, if I had that kind of incentive in my business, I would without a doubt be building another plant in western Canada because that is where the growth is taking place.

**Senator Grosart:** Or the United States?

**Mr. Frank:** Could I come back to that, senator? It would not be, and I will give you the reasons.

Therefore, the choice as to where I invest is clearly in my own hands, and that is good; I have no objection to that. We also take into consideration government, this vast land of ours and regional disparities. We see government saying, "We have a social responsibility in a particular area." There is no way you will ever convince me to put my plant in, let's say, Fort Nelson or Prince George as opposed to Vancouver unless there is a specific attraction to do so, because it is not viable.

**The Chairman:** They have no strikes.

**Mr. Frank:** You cannot guarantee that since they can happen anywhere in B.C.

In regard to the situation in the United States, we have a particular problem in our industry because of the very high cost of fine paper in Canada as opposed to the United States.

**Senator Grosart:** And the Moore Corporation.

**Mr. Frank:** We are like Avis—we try harder.

**Mr. Thibault:** When comparing the Canadian approach and the United States approach, you will see that their objective is to try to have an economy which is as close to a market economy as possible. The philosophy of the new administration in the U.S. tends to favour decisions being made by the individual consumer and the individual company.

I believe you must look at the Canadian political context in comparison to the United States. We have a much more decentralized kind of operation, where provincial governments are much stronger in the system and the political pressures are

[Traduction]

**M. Thibault:** C'est exact, il fallait d'abord délimiter les régions géographiques. Nous estimons qu'il s'agit d'un important élément et nous espérons, au moyen d'une surveillance étroite, atteindre les résultats escomptés.

**Le président:** Vous n'avez toujours pas traité du point que j'ai soulevé relativement aux Américains qui décident de ne pas de recourir comme outil économique aux incitants fiscaux mais plutôt aux allègements globaux. Autrement dit, nous ne voulons pas diriger l'industrie, là où elle devrait le faire. Nous accordons un dégrèvement fiscal global en nous disant que si nous percevons moins, les investissements en seront d'autant plus importants. J'aimerais savoir de quelle façon vous évaluez ces solutions.

**M. Frank:** J'aimerais répondre à cette question en me servant de ma propre entreprise comme exemple. Si l'on m'accordait demain un dégrèvement fiscal de l'ordre de 43 cents au dollar à 40 cents au dollar—je veux parler des industries manufacturières—j'investirais l'année suivante cet excédent de bénéfices dans les secteurs qui me sembleraient les plus rentables. À l'heure actuelle, messieurs, il n'y a pas de doute que si l'on m'accordait ce genre de stimulant, je construirais une nouvelle usine dans l'Ouest du Canada, où la conjoncture économique est si florissante.

**Le sénateur Grosart:** Ou aux États-Unis.

**M. Frank:** Pourrais-je revenir là-dessus, sénateur? Ce ne serait pas le cas et je vous en donne les raisons.

Par conséquent, c'est à moi qu'il revient de décider de mes investissements et c'est bien; je n'y ai aucune objection. Nous tenons compte également des pouvoirs publics, de notre vaste pays ainsi que des disparités régionales. Nous entendons le gouvernement dire: «Nous avons une responsabilité sociale dans un secteur particulier.» Vous n'arriverez pas à me convaincre d'installer mon usine à Fort Nelson ou à Prince George par exemple au lieu de Vancouver à moins qu'il y ait une raison précise de le faire; étant donné que j'estime que ce n'est pas rentable.

**Le président:** Il n'y a pas de grèves.

**M. Frank:** Vous ne pouvez le garantir puisqu'il peut en survenir n'importe où en Colombie-Britannique.

Relativement à la situation aux États-Unis, nous faisons face à un problème particulier compte tenu du coût très élevé du papier fin au Canada par rapport aux États-Unis.

**Le sénateur Grosart:** Et la société Moore?

**M. Frank:** Nous sommes comme Avis—nous faisons de plus grands efforts.

**M. Thibault:** En comparant le point de vue canadien et le point de vue américain, vous vous rendez compte que les deux pays visent à atteindre autant que possible une économie de marché. La nouvelle administration américaine tend à favoriser les décisions prises individuellement par les consommateurs et les sociétés.

Je crois que nous devrions jeter un coup d'œil sur la situation politique canadienne et la comparer à celle des États-Unis. Notre système étant très décentralisé, les gouvernements provinciaux sont beaucoup plus forts et les pressions



[Text]

different. The United States seems to be able to adopt unitary measures for the whole nation and not worry too much about the regional impact and it does not threaten the whole political stability of the country. Whereas in Canada, if you do not pay close attention to what is happening in different parts of the country it generates much more friction. I believe that is a relevant consideration in looking at the policies we should adopt in this country. We must deal with the whole political structure.

**The Chairman:** That is a very interesting answer.

**Mr. Frank:** I believe that the new administration in the United States believes that the total bureaucracy has gotten out of hand and, in order to get it back to a level which can be controlled, it is forcing that through general tax cuts. This is the engine or the motivation for their attempt to change the bureaucratic nightmare that is strangling the United States.

**Senator Manning:** There is another variation of government assistance that is gaining some attention today, particularly in the energy related industries. There is a very substantial volume of opinion that favours low-cost government loans, to be repaid out of future production, as an alternate to tax reduction, tax incentives, or grants.

From the government standpoint, of course, it has the advantage in that when grants are paid, the money is gone forever, no matter what happens, whereas low cost loans to industry are a pledge against future production. The government has an opportunity of recoupling if the industry attains a profit position.

Does that have an attraction for the manufacturing industry? What would your assessment of that alternative be in comparison to either tax incentives or cuts.

**Mr. Frank:** I would look upon a loan at either a low or zero interest rate as, basically, a grant and treat it in the same way. If I have to repay it out of future earnings that is an incentive, of course, to be profitable.

If a company fails, there is a tendency, with these types of grants, to forgive the grant.

I do not see that type of assistance as valuable and from an incentive point of view, it is not as good as a tax break. I see it more in of the form of a grant as opposed to an incentive.

**Mr. Thibault:** I have nothing to add.

**Senator Roblin:** I believe we are discussing a very difficult question and one which is not about to go away, and that is the value of the tax incentive regime as opposed to direct grants. We had the Deputy Minister of Finance here not long ago, and he left me with a clear impression that he had grave reservations about the efficacy of the tax incentive system. He turned his mind to direct grants with all that they involve in terms of government selection of who gets what. It seems to me that this is an issue we will be confronted with in the future.

Why can we not assess, better than we can, the value of the tax incentive system?

[Traduction]

politiques sont différentes. Les États-Unis semblent en mesure d'adopter des mesures touchant l'ensemble de la nation et de ne pas s'inquiéter outre mesure de l'impact régional, alors que cela ne menace pas la stabilité politique du pays. Par opposition, au Canada, si vous ne regardez pas de près ce qui se passe dans les différentes régions du pays, il risque d'y avoir beaucoup plus de conflits. Je crois qu'il s'agit là d'une considération importante, lorsque nous étudions les programmes à adopter à l'échelle du pays. Nous devons tenir compte de l'ensemble de la structure politique.

**Le président:** C'est une réponse très intéressante.

**M. Frank:** Je crois que le nouveau gouvernement aux États-Unis est convaincu qu'il ne peut plus contrôler la bureaucratie et que le seul moyen de le faire est d'en limiter la croissance par le biais de réductions générales d'impôt. Voilà comment les États-Unis entendent résoudre le problème de la bureaucratie.

**Le sénateur Manning:** Un autre type de programme d'aide gouvernemental retient aujourd'hui l'attention, particulièrement dans le domaine de l'énergie. Nombreux sont ceux qui favorisent l'octroi de prêts gouvernementaux à des taux d'intérêt peu élevé pour remplacer les réductions fiscales, les crédits d'impôt ou les subventions. Ces prêts seraient remboursés à même les profits provenant de la production future.

Les prêts à intérêt peu élevé présentent évidemment certains avantages pour le gouvernement. Ils constituent une garantie pour l'avenir. Le gouvernement peut se faire rembourser si l'industrie fait des profits.

Est-ce que cette idée plaît à l'industrie manufacturière? Préfère-t-elle les crédits d'impôt aux réductions d'impôts?

**M. Frank:** Je considère un prêt sans intérêt ou à intérêt peu élevé comme une subvention. Si je dois rembourser ce prêt à même mes profits futurs, cela m'incitera évidemment à faire des profits.

Lorsque la société fait faillite, on a tendance à négliger la subvention.

Je ne crois pas que ce genre d'aide soit aussi valable et je ne pense pas que ce soit un bon stimulant. Je préfère une réduction d'impôt. Je crois qu'il s'agit davantage d'une subvention que d'un stimulant.

**M. Thibault:** Je n'ai rien à ajouter.

**Le sénateur Roblin:** Je crois qu'il est très difficile de déterminer si l'on doit favoriser les stimulants fiscaux ou les subventions directes. J'ai eu la nette impression que le sous-ministre des Finances, que nous avons accueilli il n'y a pas longtemps, avait de sérieuses réserves au sujet de l'efficacité des stimulants fiscaux. Je crois qu'il préfère les subventions directes avec tout ce que cela entraîne au point de vue de la sélection des bénéficiaires. Je crois que cette question continuera de se poser dans l'avenir.

Pourquoi ne pouvons-nous pas évaluer plus exactement la valeur des stimulants fiscaux?



## [Text]

Last year, in another committee, I tackled some of the department people on these very points, that is, that the value of tax incentives was; if they had them in place for a certain period of time; and what results they had received. I did not get a very satisfactory answer.

As the Manufacturers' Association is in the front line, I am wondering whether you can assist. We have heard from some academic investigator that there is no really good way of getting at the effectiveness of this kind of thing. Obviously the manufacturers do not agree with that. What can you say to help elucidate this problem and to quantify the effect of these tax incentives on the economy? As I say, there are obviously grave doubts about their efficacy at high levels of the Department of Finance. From past experience it will first be a balloon that will be floated and then it will appear in solid form before long.

**Mr. Frank:** Speaking for the CMA, I cannot answer your question or give you the results or the background that you are looking for this morning. However, we will take that on and try and find some information for you. I will pass this directly to our president and discuss it at the Board of Directors meeting next week. The information will help this committee but we will need some time to compile it.

**Mr. Thibault:** From the point of view of the economist, I think that there are some severe limitations on economic techniques simply because you cannot hold everything else constant while you try to specifically measure the relationship between this and that. So many things that you cannot prove specifically or mathematically interfere. That is really the fundamental problem, and I think that is the difficulty we run into.

The concerns of the Department of Finance relate to the fact that if it is going to spend money or give up money, it would like to have a better understanding and a better measurement of what it is producing in terms of its objective. This is difficult to measure and that is why, understandably, there is some reluctance.

In looking at the specific question of incentives for research and development, the CMA, jointly with the Business Council on National Issues mounted a joint committee. We interviewed some 20 or 25 major companies and asked specifically, "If you had a 25 per cent tax credit, what do you think it would produce in terms of increased R&D?" The answer seemed to indicate that there would be a fairly substantial increase. They would consider it very attractive and they would undertake more activity.

Therefore, I think you are left with that kind of judgment. You can see what the reaction of the businessman is when he looks at that and as he plans his investment and business in the future. That is the area you probably need to probe, and, as far as we have probed it, it can be very effective.

As I mentioned before, in specific cases some of the tax instruments have been quite remarkably effective in generating activity.

**Senator Roblin:** If I may continue on that point, from an inadequate background I have carved the thing up into three

## [Traduction]

L'an dernier, à un autre comité, j'ai demandé aux représentants du ministère quels résultats ils avaient obtenus jusqu'à maintenant avec les stimulants fiscaux? On ne m'a pas donné une réponse satisfaisante.

Comme cette question intéresse au plus haut point l'Association des manufacturiers, je me demande si vous ne pourriez pas m'aider. Un chercheur universitaire nous a dit qu'il n'y avait pas vraiment pas de façon d'évaluer l'efficacité de ce système. Les fabricants ne partagent évidemment pas cet avis. Comment pouvez-vous élucider le problème et évaluer les résultats des stimulants fiscaux? Comme je l'ai déjà dit, de hauts fonctionnaires du ministère des Finances entretiennent de sérieuses réserves à leur sujet. L'expérience nous enseigne toutefois qu'ils les mettront d'abord à l'essai et qu'ils les officialiseront ensuite s'ils ne posent pas trop de problèmes.

**M. Frank:** Je regrette, au nom de l'AMC ne pouvoir répondre à votre question ou vous donner les renseignements que vous désirez obtenir ce matin. Toutefois, nous essayerons de vous les obtenir. J'en informerai directement notre président et nous en discuterons la semaine prochaine lors de la réunion du conseil d'administration. Il nous faudra quelque temps pour rassembler les renseignements dont a besoin le Comité.

**M. Thibault:** Je crois, en tant qu'économiste, qu'il faut reconnaître les limites des techniques économiques simplement parce que tous les facteurs ne peuvent pas demeurer constants pendant qu'on évalue la relation entre deux éléments. Tant de facteurs qu'on ne peut pas évaluer mathématiquement entrent en jeu. Voilà vraiment le fond du problème et je crois que c'est ce qui pose une difficulté.

Le ministère des Finances se préoccupe parce qu'il aimerait mieux comprendre et mieux évaluer les résultats de ses politiques. Il est difficile de le faire et c'est pourquoi il y a une certaine réticence.

Au sujet des stimulants pour la recherche et le développement, l'AMC, en collaboration avec le Business Council on National Issues, a constitué un comité conjoint qui étudie ces questions d'intérêt national. Nous avons posé la question suivante à de 20 à 25 sociétés importantes: «Si l'on vous offrait un crédit d'impôt de 25 p. 100, seriez-vous enclin à augmenter votre R.-D.?» Il semble que ces sociétés augmenteraient sensiblement leur R.-D. Les crédits d'impôt leur semblent très alléchants.

Voilà donc ce qu'en pensent les manufacturiers. Vous voyez comment réagissent les hommes d'affaires et comment cela influe sur leurs plans d'investissements futurs. C'est ce domaine qu'il faut approfondir et d'après ce que nous en savons, les résultats peuvent être excellents.

Comme je le disais précédemment, il est arrivé que certains moyens fiscaux aient remarquablement bien réussi à engendrer l'activité économique.

**Le sénateur Roblin:** Si vous me permettez de continuer dans la même veine, j'ai séparé la question en trois catégories, car



[Text]

sections, because we are inclined to speak generally. Perhaps it would be wiser to examine the specific impact, but there are three sectors I should like to be informed about. First is research and development. Probably, you can make your strongest argument there; although I am not sure, I think R&D results would be quite useful.

The second area would be what has happened in connection with regional development, where there are different capital cost allowance formulae, et cetera, for different areas. Has that really produced any shift or has the shift been due to specific activities of DREE or others?

The third category would have to do with the general manufacturing industry across the country. Have changes in the rates of capital cost allowances, et cetera, made any difference, apart from timing, in rates of investment?

**Mr. Thibault:** On the third point, Mr. Chairman, you may recall the period when finance minister John Turner instituted broad tax incentives for manufacturing. He lowered the tax rate and instituted a two-year fast writeoff. There was a specific massive study done by the Department of Finance on that. I recall the report quite distinctly. It showed that it had quite a substantial, positive impact. Given the fact that at the same time the rate of inflation was accelerating and that that was eating away at the capital base of different companies, it is generally agreed by most people who have looked at it that that tax break by the Department of Finance was in fact crucial in sustaining some kind of manufacturing growth at that time.

**Senator Roblin:** But maybe at the wrong time.

**Mr. Thibault:** No. It came at exactly the right time, because of the accelerating inflation. As you know, the impact of inflation on business tends really to erode its capital base. It was and still is regarded as a highly effective instrument.

**Senator Grosart:** Except that the GNP has been going down ever since.

**Mr. Thibault:** I am talking about the manufacturing sector.

**Senator Grosart:** I know, but that includes manufacturing, too.

**Mr. Thibault:** I disagree with that. You have to look at the performance of manufacturing in recent years. You will find that it has been quite remarkable. The rate of job creation in manufacturing in the last three years, I think, has been nothing short of amazing.

**Senator Roblin:** That is an interesting statement, because my impression was that manufacturing employment had been static. I need to be instructed.

[Traduction]

nous avons toujours tendance à parler d'une façon générale. Il serait peut-être plus utile d'étudier l'incidence de chaque moyen, mais il existe trois catégories sur lesquelles j'aimerais être renseigné. Premièrement, il y a la recherche et le développement. C'est probablement à ce sujet que vous pourrez faire valoir vos plus forts arguments, bien que je n'en sois pas convaincu, mais je pense quand même que des résultats en matière de recherche et de développement seraient très utiles.

La seconde catégorie serait les incidences sur l'expansion régionale, lorsqu'on prévoit différentes formules d'amortissement fiscal des biens pour les différentes régions. Le déplacement des centres d'activités est-il imputable à ces moyens fiscaux ou plutôt aux interventions spécifiques du MEER ou d'autres organismes?

La troisième catégorie viserait l'ensemble de l'industrie manufacturière. Pensez-vous que les changements apportés au taux d'amortissement fiscal des biens ont influé sur les taux d'investissement, mis à part leur échéancier?

**M. Thibault:** Monsieur le président, je vais d'abord répondre à la troisième question. Reportons-nous au temps où le ministre des Finances, l'honorable John Turner, avait accordé un ensemble d'encouragements fiscaux à l'industrie manufacturière. Il a abaissé le taux d'imposition et institué un amortissement accéléré sur deux ans. Le ministère des Finances avait préparé une étude volumineuse à ce sujet. Je me rappelle très bien du rapport. On y démontrait la forte incidence positive de ces mesures. Étant donné qu'à cette époque le taux d'inflation était à la hausse et que, de ce fait, les différentes entreprises voyaient fondre leur assiette de capitaux, la majorité des gens qui se sont penchés sur cette question conviennent que cet encouragement fiscal accordé par le ministère des Finances a joué un rôle crucial dans le maintien de la croissance du secteur manufacturier à l'époque.

**Le sénateur Roblin:** Oui, mais ce n'était peut-être pas le bon moment.

**M. Thibault:** Je ne suis pas d'accord, cet encouragement fiscal a été institué au bon moment à cause de l'inflation galopante. Comme vous le savez, l'inflation tend à faire fondre l'assiette de capitaux d'une entreprise. On a toujours considéré comme étant très utile ces encouragements fiscaux, et on les tient encore en haute estime.

**Le sénateur Grosart:** N'empêche que le PNB nécessite de baisser depuis.

**M. Thibault:** Je ne parle que du secteur manufacturier.

**Le sénateur Grosart:** Je le sais, mais le PNB inclut également le secteur manufacturier.

**M. Thibault:** Je ne suis pas d'accord. Il faut tenir compte de la performance qu'a connue le secteur manufacturier depuis quelques années. Cette performance a été assez bonne. En réalité, je crois que le taux de création d'emplois dans le secteur manufacturier depuis trois ans est tout simplement magnifique.

**Le sénateur Roblin:** C'est intéressant ce que vous dites, car je croyais que l'emploi s'était tout simplement maintenu dans ce secteur. Je devrais me renseigner.



[Text]

**Mr. Thibault:** I am referring back to 1977, 1978, 1979 and 1980. The rate of growth in manufacturing employment was absolutely amazing. Quite frankly, I don't know where all the jobs came from. Apparently a lot of them were in the smaller types of companies.

I think it is only in the last year or so, with the specific problems of the automobile industry and perhaps the construction industry as well, that the rate of increase in manufacturing employment has slowed down. In fact, if there has been a decline in manufacturing employment even now, it has not been large. It has tended to stabilize rather than to decline. That is contrary to what most people believe, because most of the headlines tend to reflect the big layoffs. Offsetting that, however, there is a tremendous growth in employment, for example, in the aircraft industry and in other industries as well. There is a tremendous growth in employment out west in different parts of the country. We don't tend to see that as readily.

**Senator Roblin:** My fundamental position, Mr. Chairman, is that I regard all of the things we are talking about as "tinkering". That, of course, is a gross and unfair oversimplification. I think what the economy needs, really, has to do with the broad parameters of our feelings about inflation, the rate of interest and the state of business confidence. Those are the things I think are the real motives of growth compared to these other things.

Having expressed my prejudices, I will drop the matter.

**Senator Grosart:** How long is it since we have had tax incentives for research and development? We did have them. They were in place for several years.

**Mr. Thibault:** In the 1960s there was a fairly generous program, which was at a time, by the way, in which R&D activity flourished in Canada. These incentives were scaled down considerably, and, in fact, many people in industry argue that, if we were to go back to that level of incentive, we would achieve the same results again.

If you were to look at the history of the kinds of incentives we have had for research and development, you would find that the programs that were implemented in the 1960s did indeed produce a tremendous amount of R&D activity. That is when the Ontario Research Foundation was launched and so on. There were quite strong and positive results at that time, but we have not really duplicated that level of incentives since.

**Senator Grosart:** How long was that level in place?

**Mr. Thibault:** I have forgotten now, but a number of years.

**Senator Grosart:** Have we studied it?

[Traduction]

**M. Thibault:** Je vous parle de la période comprise entre 1977 et 1980. Le taux de croissance des emplois dans le secteur manufacturier a été tout simplement étonnant. A vrai dire, je ne sais pas d'où proviennent ces emplois. Il semblerait que beaucoup ont été créés dans les petites entreprises.

Je crois que ce n'est que depuis un an, compte tenu des problèmes de l'industrie automobile et de l'industrie de la construction que le taux de croissance du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier a fléchi. Je dirais même que s'il y a eu baisse dans le nombre d'emplois du secteur manufacturier, elle a été très légère. Les emplois dans le secteur manufacturier se sont stabilisés, leur nombre n'a pas baissé. La majorité des gens pensent le contraire, à cause des articles de journaux qui font état de mises à pied massives. Vient cependant compenser ces mises à pied massives, la forte croissance des emplois dans différentes industries, l'aéronautique notamment. Énormément d'emplois sont créés dans l'ouest, mais nous n'en sommes pas aussi conscients.

**Le sénateur Roblin:** Essentiellement, monsieur le président, je crois que tous ces moyens fiscaux dont nous discutons ne sont que du «rafistolage». Je porte ici, bien sûr, un jugement simpliste. Ce dont l'économie a réellement besoin à mon avis, c'est que nous soyons convaincus de pouvoir venir à bout de l'inflation, des hauts taux d'intérêts et que nous puissions reprendre confiance dans l'entreprise commerciale. Je crois qu'ainsi, la croissance reprendra, beaucoup plus qu'avec d'autres moyens fiscaux.

Voilà, j'ai tout dit de mes opinions. Passons maintenant à autre chose.

**Le sénateur Grosart:** Depuis quand avons-nous des encouragements fiscaux pour la recherche et le développement? Ils existent depuis quelques années.

**M. Thibault:** Ces encouragements étaient assez généreux au cours des années 60; vous vous rappellerez également qu'à cette époque, la recherche et le développement ont pris beaucoup d'expansion au Canada. Ces encouragements ont été considérablement réduits, et, de fait, de nombreux industriels font valoir que nous pourrions revenir aux hauts niveaux de recherche et de développement que nous connaissions si le gouvernement accordait encore le même genre d'encouragements.

Une étude de l'historique des encouragements accordés à la recherche et au développement montrerait que les programmes institués dans les années 60 ont réellement donné lieu à une grande quantité de travaux de recherche et de développement. C'est à cette époque qu'a été fondée l'Ontario Research Foundation. Nous avons connu des résultats très positifs à cette époque, mais ce genre d'encouragements n'a jamais été maintenu par la suite.

**Le sénateur Grosart:** Pendant combien de temps ces encouragements ont-ils été accordés?

**M. Thibault:** J'ai oublié, mais certainement pendant quelques années.

**Le sénateur Grosart:** Avons-nous étudié cette question?



[Text]

**Mr. Thibault:** Yes. In fact, as part of the current debate in recent years about research and development many people in industry have referred back to that period, saying that that is what we should be recreating.

**Senator Grosart:** But you have not produced any figures, nor has anyone else. I have been looking for them because I have been interested in this for eight or nine years.

**Mr. Thibault:** Well, I have seen some numbers on that. I believe the Department of Industry, Trade and Commerce should have them readily available. It is a matter of looking at the rate of R&D spending during the period when the incentives were in place. At that time the base of R&D spending was quite vigorous.

**Senator Grosart:** Could you provide the committee with those figures? They would be interesting, because that is contrary to the evidence we have had in another committee.

**Mr. Thibault:** I can undertake to have the Department of Industry, Trade and Commerce get in touch with you and provide you with the numbers, or perhaps the Ministry of State for Science and Technology would have that data.

**Senator Grosart:** It is a question of relating incentives to growth, because there were many other factors. For eight years I was a member of the National Science Policy Committee. We took those figures every single year and they did not bear out this cost-benefit relationship and that was why the government said, "No more." Ministers came before us and said the reason they were ending the program was that it was not working.

There seems to be a contradiction here, because, if it was working, if it was creating a tremendous increase in R&D as you suggest, why did the government stop it and turn round to put in place the so-called "alphabet" set of incentives, which did not work either?

**Mr. Thibault:** I can undertake to explore that for you to see if we can come up with something more precise, and then we will get back to you.

**Senator Grosart:** It would be interesting to have that, because the main point is why the government stopped it. As Senator Roblin has said, we are moving a long way from the regional aspects of this, because the tax incentives can be assessed generally and will give you a different answer from the assessment of tax incentives on a regional program, whatever that regional program may be. It seems to me that there is an essential contradiction here in that it is the market system—and I am not against the market system by any means—which has basically created the regional problem, since the market system tends to go where the most profit can be made and where the company will be closest to the market, and so on. All of those factors that determine the location and activity of any industrial project are almost contrary to the whole concept of special regional development, and yet the majority of the members of the Canadian Manufacturers' Association are small businesses.

[Traduction]

**M. Thibault:** Oui. En fait, depuis les quelques dernières années beaucoup d'industriels, en parlant de recherche et de développement, disent qu'il faudrait essayer de recréer ce qui s'est passé pendant cette période.

**Le sénateur Grosart:** Mais vous n'avez donné aucun chiffre, et vous n'êtes pas le seul. J'ai essayé de les trouver parce que cette question m'intéresse depuis 8 ou 9 ans.

**M. Thibault:** J'ai des chiffres à ce sujet. Je crois que le ministère de l'Industrie et du Commerce devrait les avoir. Tout ce qu'il faut faire c'est de voir quelles ont été les dépenses de R&D au moment où le gouvernement accordait des incitations. A cette époque, les fonds alloués à la recherche et au développement étaient assez importants.

**Le sénateur Grosart:** Pourriez-vous mettre ces chiffres à la disposition du Comité? Ce serait très intéressant, car ils disent le contraire des faits qui nous ont été cités dans un autre comité.

**M. Thibault:** Je pourrais demander au ministère de l'Industrie et du Commerce de se mettre en rapport avec vous et de vous donner les renseignements nécessaires ou peut-être que le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie les a aussi.

**Le sénateur Grosart:** Il s'agit d'établir une corrélation entre les incitations et la croissance; car y interviennent également beaucoup d'autres facteurs. Pendant huit ans, j'ai fait partie du Comité national sur les politiques scientifiques. Nous avons étudié ces données chaque année et nous avons constaté qu'elles ne faisaient pas apparaître le rapport coûts-avantages, de sorte que le gouvernement y a mis le holà. Les ministres sont venus nous dire qu'ils mettaient fin au programme parce qu'il ne donnait rien.

Il semble qu'il y ait une légère contradiction dans ce cas-ci que, si le programme donnait des résultats, s'il était à l'origine d'une forte augmentation dans la recherche et des développements, comme vous le dites, pourquoi dans ce cas le gouvernement y a-t-il mis fin pour le remplacer par un ensemble d'incitations qui n'ont rien donné du tout?

**M. Thibault:** Je pourrais étudier la question et si nous pouvons trouver quelque chose de précis, je me remettrai en rapport avec vous.

**Le sénateur Grosart:** Ce serait intéressant parce que l'élément principal est de connaître les raisons qui ont motivé le gouvernement à abandonner le programme. Comme le sénateur Roblin l'a dit, nous nous écartons beaucoup des aspects régionaux de la question car on peut évaluer les incitations fiscales en bloc et la réponse que vous obtiendrez pourra différer de l'évaluation d'un programme régional, peu importe celui dont il s'agit. Il me semble qu'il y a une contradiction fondamentale ici, en ce sens qu'il s'agit d'une économie de marché—et n'allez pas croire que je suis contre l'économie de marché—qui fondamentalement est à l'origine des problèmes régionaux car l'économie de marché a tendance à pousser les sociétés à s'implanter là où elles pourront faire le maximum de profits, etc. Tous ces facteurs déterminent l'implantation d'industries ce qui est presque contraire à l'idée de développement régional, mais néanmoins la majorité des mem-



[Text]

What percentage of your members would be located roughly in the so-called disadvantaged regional areas?

**Mr. Thibault:** If you include the large areas of the Province of Quebec in that, and I believe that is normally included in much of DREE's definition, it would be a substantial amount. As a matter of fact, 55 per cent or 53 per cent of all manufacturing in Canada is in Ontario by number of plants or by employees or by output. Another 30 per cent or so is in the Province of Quebec. Already you are up to 80 or 85 per cent. I guess the conclusion, quite obviously, is that most of the manufacturing in Canada is not in disadvantaged regions, if you measure the total volume.

**Senator Grosart:** That is understandable. Would you say that those who are in place, or who are seeking to be in place in the disadvantaged regional areas, would prefer tax incentives to grants?

**Mr. Thibault:** That is the clear position of our board, which is made up of 35 manufacturing companies, of all sizes, and from all parts of the country.

**Senator Grosart:** Is this not a factor, that the main need, or one of the main needs, in terms of government assistance in the creation of jobs through manufacturing, or other corporate activity, is start-up capital? Is there any way that your concept of tax incentives will satisfy this? Is there any way you can create a system of tax incentives in terms of which you will spin off some of that money, on a general basis, for start-up capital? The two seem to me to be completely opposite concepts.

**Mr. Thibault:** If you are talking about up front money, obviously you need some kind of cash pay-out; so you are right, if you are thinking about giving companies money that they do not have, free of charge, to establish a plant or whatever.

**Senator Grosart:** Would you agree, then, that the general tax incentive program would be of no help whatever to a company seeking to start up in a disadvantaged region, and whose main requirement was capital that it could not obtain in the private sector?

**Mr. Frank:** Senator, I would respond to that by saying that if the project is viable, and has a good chance of success, development capital from the private sector is available.

**Senator Grosart:** But that is not so, or there would be nobody asking for government incentives. No exporters would be asking for export insurance, and so on. Viability certainly can't be an argument. If you are speaking of viability in terms of the market, that is one thing; but one has to ask if it is viable in terms of Canada and if it is viable in terms of the region. Now, who knows the answer to that until the project has started up with adequate financing and has been given an opportunity? Nobody would ever go to the government for money if market viability were the only consideration, surely. I

[Traduction]

bres de l'Association des manufacturiers canadiens sont des petites entreprises.

Quel pourcentage de vos membres se sont établis dans des régions que l'on dit désavantagées?

**M. Thibault:** Si vous prenez en compte les vastes régions du Québec, et je crois qu'elles sont normalement incluses dans la définition du MEER, il y en aurait beaucoup. En fait, 55 ou 53 p. 100 de l'industrie manufacturière canadienne se trouve en Ontario si l'on compte le nombre d'usines, le nombre d'employés ou la production. Environ 30 p. 100 se trouve au Québec. Déjà nous en sommes à 80 ou 85 p. 100. De toute évidence, je crois que la conclusion qu'il faut tirer est que le gros de l'industrie manufacturière canadienne ne se trouve pas dans les régions désavantagées.

**Le sénateur Grosart:** C'est compréhensible. Iriez-vous jusqu'à dire que les industries établies ou qui cherchent à s'établir dans les régions désavantagées préféreraient des incitations fiscales aux subventions?

**M. Thibault:** C'est clairement le point de vue de notre association qui compte 35 sociétés manufacturières, de toutes les envergures possibles, et qui sont implantées dans toutes les régions du Canada.

**Le sénateur Grosart:** Du point de vue de l'aide publique le facteur principal, ou l'un des facteurs principaux quand il s'agit de créer des emplois en implantant des entreprises manufacturières ou d'autres sociétés, n'est-il pas de disposer du capital de départ? Les incitations fiscales dont vous parlez iraient-elles dans ce sens? Est-il possible de mettre sur pied un système d'incitations fiscales qui permettraient de constituer ce capital de départ? Il me semble que ce sont deux choses tout à fait opposées.

**M. Thibault:** Si vous parlez d'argent à investir, de toute évidence vous avez besoin de liquidité; donc vous avez raison, si vous pensez prêter des fonds à une compagnie sans intérêt, ou implanter une usine, etc...

**Le sénateur Grosart:** Croyez-vous donc que le programme général d'incitations fiscales ne serait d'aucune aide pour une compagnie qui essaierait de s'établir dans une région désavantagée, laquelle aurait surtout besoin du capital qu'elle ne pourrait obtenir en s'adressant au secteur privé.

**M. Frank:** Je vous répondrai, sénateur, que si le projet est viable et qu'il a de bonnes chances de réussir, le secteur privé ne se fera pas prier pour fournir des capitaux.

**Le sénateur Grosart:** Mais il n'en est pas ainsi, sans quoi, personne ne demanderait au gouvernement de prendre des mesures incitatives. Aucun exportateur ne demanderait à faire assurer ses exportations, etc. On ne peut certainement pas invoquer l'argument de la viabilité. Si vous en parlez en fonction du marché, c'est une chose, mais il faut se demander si le projet est viable pour le Canada, ou pour une région donnée. Alors, comment savoir, tant que le projet n'aura pas démarré avec un financement adéquat? Personne n'irait demander d'argent au gouvernement, si la viabilité du marché



[Text]

am not being critical, but I do not understand. You are saying that if a project is viable you do not need any help?

**Mr. Thibault:** If you are a businessman, and the money is available for nothing, you are going to ask for it.

**The Chairman:** Are you saying that the only reason that firms apply for incentives is because the money is available, and that in fact—and this is really crucial—even without incentives the development would take place anyway?

**Mr. Frank:** Yes, I am saying that. That has been my experience, anyway.

**Senator Grosart:** That it would take place anyway?

**Mr. Frank:** Yes.

**Senator Grosart:** But it hasn't. That is the regional problem.

**Mr. Frank:** It has not taken place in the regions because there is an economic reason for it taking place somewhere else. The government is saying that for social reasons—for the good of the country, or for political reasons—they want development in a particular area. They are saying, "We want to force it in there", and therefore they are going to have to pay for that.

**Senator Grosart:** The government does not say, "We want to force you." The government says, "We would like to provide the opportunity for Canadians in this part of Canada to start up businesses and create jobs." I am surprised to hear you use the phrase that the government is going to force this.

**Mr. Frank:** But that is what the government is doing, because the market system will not support that business there, or it would have started anyway.

**Senator Grosart:** What you are saying is that it could start up some place else because of the centralization of industry in Canada. You are saying that there would be a better opportunity some place else in Canada. There is also a much better opportunity some place in the United States, as most businesses are finding out today. But surely you are not saying that you are going to try to force people to stay in Canada, or stay in the centre? Surely there is something wrong with that concept.

**Mr. Frank:** I am sorry if I used the word "force". Perhaps that is what has thrown you.

**Senator Grosart:** It does throw me.

**Mr. Frank:** The government has made a decision, for whatever reason, that it wants industry in a particular area. Now, I am suggesting to you, senator, that there has to be an incentive to do that in order to offset the natural market forces, and the business forces, which have kept that industry out of that area in the past.

**The Chairman:** But your argument could also be applied to the 40 per cent tax rate on manufacturing. You might very well say that since the investment would be made anyway you do not really need that advantage over, say, service companies.

[Traduction]

constituait le seul critère. Ce n'est pas que je veuille critiquer, je ne comprends tout simplement pas. Vous dites que, si un projet est viable, il n'est pas nécessaire de demander de l'aide?

**M. Thibault:** Si vous êtes un homme d'affaires, et que vous pouvez obtenir l'argent pour rien, vous en demanderez.

**Le président:** La seule raison pour laquelle les sociétés demandent à recevoir des stimulants est, selon vous, que l'argent est disponible et ensuite—et voilà le nœud de la question—que le développement se produirait, même sans mesures incitatives?

**M. Frank:** En effet, c'est ce que je dis. C'est du moins ce que j'ai constaté.

**Le sénateur Grosart:** Qu'il se produirait de toute façon?

**M. Frank:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Mais il n'en pas été ainsi. C'est là le problème régional.

**M. Frank:** Il ne s'est pas produit dans les régions parce que, pour une raison économique, il s'est produit ailleurs. Le gouvernement dit que, pour des raisons sociales, pour le bien du pays ou pour des raisons politiques, il souhaite le développement dans une région particulière, même si, comme il le dit, «il doit le contraindre de s'y produire» et il devra donc payer pour que cela se fasse.

**Le sénateur Grosart:** Le gouvernement ne veut pas «le contraindre à s'y produire». Il veut plutôt: «fournir aux Canadiens de cette région l'occasion de créer des entreprises et des emplois». Je suis étonné de vous entendre dire que le gouvernement songe à des mesures de contrainte.

**M. Frank:** Mais c'est ce que fait le gouvernement, parce que la structure du marché est incapable de supporter des entreprises, si non elles auraient, déjà été créées.

**Le sénateur Grosart:** Vous dites en somme qu'elles pourraient s'amorcer ailleurs, à cause de la centralisation de l'industrie au Canada. Qu'il existerait une meilleure occasion ailleurs au Canada. Il existe aussi une meilleure possibilité aux États-Unis, comme la plupart des hommes d'affaires le découvrent aujourd'hui. Mais vous ne voulez sûrement pas obliger les gens à rester au Canada, ou dans le centre? Cette façon de voir est sûrement erronée.

**M. Frank:** Je regrette d'avoir utilisé le mot «contraindre». C'est peut-être ce qui vous induit en erreur.

**Le sénateur Grosart:** En effet.

**M. Frank:** Le gouvernement, pour une raison quelconque, souhaite avoir de l'industrie dans une région donnée. Et je prétends, sénateur, qu'il faut pour cela une incitation, pour neutraliser les forces naturelles, celles du marché et celles du commerce, qui, dans le passé, ont interdit à cette industrie l'accès à la région.

**Le président:** Mais on pourrait en dire autant du taux d'imposition de 40 p. 100 sur la fabrication. On pourrait fort bien dire que, puisque l'investissement se fera de toute façon, il n'est pas besoin d'accorder cet avantage sur, disons, le secteur



## [Text]

It is a pretty substantial advantage that manufacturing companies have.

**Mr. Thibault:** I think most manufacturers would view that as simply keeping the tax environment in Canada competitive with other parts of the world. This is really the critical point. The tax laws in Canada have to be such that the return after taxes for a given activity is going to be roughly as attractive as it is in other competing jurisdictions. That is a consideration that is much more real in manufacturing than it is in the service sector, because manufactured goods are traded throughout the world. You can physically make a product in Korea and sell it here, but if you are talking about banking services, the bank has to be here; the barber shop has to be here; the retail shop has to be here. The critical difference between services and manufacturing, of course, is that manufacturing can be physically displaced overnight. That is the first consideration.

The second consideration is that the analysis of the Economic Council and others has shown that the impact of inflation is much more severe on goods-producing industries in terms of the erosion of capital, particularly for the highly capital-intensive industries, where the turnover is very slow. If you run a retail shop, and your turnover is six or even eight times a year, or whatever it is, the money comes in and the money goes out, and it just keeps up with inflation; but in a manufacturing operation, because you often have to carry large inventories for long periods of time, the turnover will tend to be slower, the capital investment is higher, and you do need special tax considerations to avoid the erosion of the capital base in manufacturing; so there are very real considerations in connection with that. I think that if you asked most manufacturers they would tell you that it is not so much giving him an advantage; it is, rather, a very necessary offset vis-à-vis certain disadvantages.

**Senator Roblin:** I think we have probably exhausted this topic, but I am concerned about the flow of capital to where it is required. I am afraid this process is not quite so frictionless as we might wish it to be, because there are people problems in the way. I have found that because of the highly centralized nature of our capital-accumulating system, in the bank and elsewhere, that those who have the control of it are not really as well informed about the economic possibilities in a backwoods region, if I can use that expression, as they should be. My favourite comparison—which suits me, though I do not know whether it would suit anyone else—is that of the United States, where you have a highly decentralized banking system. The First National Bank of Minneapolis has to make or break in what goes on around it in its own territory. You cannot say the same thing about the Royal Bank. I know the banking system has, in Canada, made great efforts to solve that problem by decentralizing their operations, and they have made progress; but in the past, at any rate, there has not been that free flow of capital, and I have to support Senator Grosart's observation that it has not worked that way in the past. That is why you have these other intermediaries put in place by governments to supply capital to areas which believe—perhaps that word should be in quotation marks—

## [Traduction]

tertiaire. Le secteur secondaire jouit d'un avantage considérable.

**M. Thibault:** A mon avis, la plupart des fabricants diraient qu'il s'agit tout simplement de rendre l'environnement fiscal canadien compétitif par rapport aux autres régions du globe. C'est là le cœur de la question. Les lois fiscales du Canada doivent être telles que le rendement d'une activité donnée sera, après impôts, essentiellement aussi attrayant que dans d'autres secteurs concurrentiels. C'est un élément beaucoup plus important dans le secteur secondaire que dans le tertiaire, puisque les biens manufacturés sont vendus dans le monde entier. Il est possible, théoriquement, de fabriquer un produit en Corée et de le vendre ici, mais s'il s'agit de services bancaires, la banque doit être ici, tout comme le salon de barbier, et le comptoir du détaillant. La distinction essentielle entre le secteur tertiaire et secondaire, c'est que ce dernier peut aisément être déplacé du jour au lendemain. C'est là la première considération.

La deuxième, c'est que l'analyse, faite par le Conseil économique et par d'autres, a démontré que l'incidence de l'inflation est bien plus prononcée pour le secteur secondaire, du point de vue de l'érosion du capital, surtout pour les industries de capital, du fait que le taux de roulement est très faible. Si vous exploitez un commerce de détail, et que vous renouvelez vos stocks six ou huit fois par année, l'argent entre et sort, en suivant la progression de l'inflation; mais dans une exploitation manufacturière, étant donné l'importance des stocks détenus pendant de longues périodes, le renouvellement sera beaucoup plus lent, l'investissement plus élevé, et il vous faut des dispositions fiscales spéciales, afin d'éviter l'érosion du capital de base; il y a donc à ce propos des considérations fort réelles. Si vous demandiez à la plupart des fabricants ce qu'ils en pensent, ils vous diraient que ce n'est pas un avantage autant qu'une compensation très nécessaire de certains désavantages.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que nous avons à peu près épuisé ce sujet, mais je m'intéresse à l'acheminement des capitaux vers leur destination. Je crains que ce processus ne soit pas aussi bien rodé que nous aimerions, parce que nous nous heurtons à des problèmes humains. J'ai constaté que, notre système d'accumulation de capitaux étant très centralisé, dans les banques ou ailleurs, ceux qui en ont la garde ne connaissent pas aussi bien qu'ils le devraient les possibilités économiques d'une région reculée, si vous me permettez cette épithète. J'aime bien établir un parallèle avec les États-Unis, qui ont un réseau bancaire très décentralisé. La First National Bank de Minneapolis doit s'organiser dans son propre territoire. Vous ne pouvez pas en dire autant de la Banque Royale. Je sais qu'au Canada les banques ont fait de grands efforts pour décentraliser leurs opérations et elles ont progressé en ce sens; mais il n'y a pas eu, du moins dans le passé, ce libre mouvement des capitaux, comme le remarquait le sénateur Grosart. C'est pourquoi les gouvernements ont établi ces autres intermédiaires, qui fournissent des capitaux aux régions qui croient—il faudrait peut-être mettre ce terme entre guillemets—être défavorisées, parce que les gens ne les apprécient pas ou ne les comprennent pas, ou parce qu'elles sont trop éloignées, pour qu'on puisse porter un jugement valable à leur



[Text]

that they are starved because people do not appreciate or understand them, or because they are too far away for a judgment to be brought to bear. I think that in considering the question of the allocation of capital one must bear in mind not only the economic factors, but the human factors as well. One has to think about who one is lending it to. One has to ask oneself, "Who is this fellow?" You have to consider whether he is well known to you, and all that kind of thing. If he is well known to you, his chances of getting the money are much better than if he simply comes in off the street with some idea that may be very good, but that he cannot prove at the particular moment. So there is that friction, I think, with regard to the availability of capital for outlying areas, which has been a serious problem in the past, and which I think probably continues to be so to some degree.

**Mr. Frank:** That is a very valid point.

**Senator Grosart:** With regard to the question of viability, it just occurred to me that a very large percentage of existing Canadian industries would not be in place today if they had had to rely for an assessment of their viability on the Canadian capital market. In other words, the success, or the existence, of many of our industries, is due to American capital which saw an opportunity here. It seems to me there is a very close relationship between the situation where the viability of Canadian business depended entirely on outside capital and the situation in the regions. So they say "we can go to the Government of Canada," which is the greatest single source of capital in Canada. When you get concerned about government grants—whether it is government intervention or not—it brings to mind every article I have read about the phenomenal success of the Japanese and German economies being due to government, business and labour getting together, and it has been government funding grants of one kind or another that has done it, not tax incentives. I am not arguing against tax incentives; I am only saying you have not made a case for them. Something is wrong here.

**Mr. Frank:** Let me try to convey the concerns of businessmen with respect to grants versus incentives. Our experience has been that the grants have been allowed in projects which, from the very start, were not viable. They have been fly-by-night projects which have been ill-researched, and much money has been washed down the drain as a result of this acceptance of poorer concepts. That is a drain on all of us since part of our taxation goes to pay for that money that is flushed down the drain. In the overall interest of businessmen and Canadians as a whole, industry looks for something that really pays off for the winners rather than pays the losers.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, this question could be addressed to Mr. Frank. You mentioned that your company has 1,100 employees.

**Mr. Frank:** That is correct.

**Senator Robichaud:** You also stated in your remarks that if our taxes were reduced from 43 cents to 40 cents on the

[Traduction]

endroit. Lorsqu'on parle d'affectation des capitaux, il faut penser, à la fois, aux facteurs économiques et humains. Il faut penser à celui à qui l'on prête. Il faut se demander: qui est-ce; est-il bien connu, etc. Si vous le connaissez bien, il a beaucoup plus de chances d'obtenir un prêt que si ce n'est qu'un particulier qui se présente avec une idée dont il ne peut, pour l'instant, démontrer la valeur. Il y a donc, je crois, au sujet de la disponibilité des capitaux dans les régions éloignées cet élément de friction qui, par le passé, a posé un grave problème qui, à mon avis, subsiste aujourd'hui.

**M. Frank:** C'est une remarque très pertinente.

**Le sénateur Grosart:** Au sujet de la viabilité, il convient de signaler qu'un très fort pourcentage des industries canadiennes existantes ne seraient pas en place aujourd'hui si elles avaient dû s'en remettre au marché canadien des capitaux pour faire évaluer leur viabilité. En d'autres termes, le succès, voire même l'existence, de nombre de nos industries, est attribuable aux Américains qui ont saisi l'occasion d'investir chez nous. Il me semble qu'il y ait un rapport très étroit entre la situation où la viabilité du commerce canadien dépend entièrement des capitaux étrangers et celle qui existe dans les régions. Ils disent donc que nous pouvons nous adresser au gouvernement canadien qui est la plus grande source unique de capitaux au Canada. Lorsque vous parlez des subventions du gouvernement—qu'il y ait intervention ou non du gouvernement—cela me rappelle tous les articles que j'ai lus sur le succès phénoménal des économies japonaise et allemande qui est dû à la collaboration du gouvernement, des entreprises et de la main-d'œuvre. Ce succès a été dû à des subventions de financement du gouvernement, d'un type ou d'un autre, mais pas aux stimulants fiscaux. Je ne plaide pas contre ces stimulants, je précise simplement que vous n'avez rien dit de probant à leur sujet. Il y a là quelque chose qui ne va pas.

**M. Frank:** Permettez-moi de vous faire part des préoccupations des hommes d'affaires à l'égard des subventions par opposition aux stimulants. Nous savons par expérience qu'on a accordé des subventions pour des projets qui, dès le départ, n'étaient pas viables. Il y a eu des projets irresponsables qui n'ont pas fait l'objet de recherches convenables, et énormément d'argent a été gaspillé en raison de l'approbation de concepts des plus médiocres. Nous sommes lésés car une partie de l'argent de nos impôts est perdue de la sorte. Dans l'intérêt des hommes d'affaires et des citoyens canadiens l'industrie recherche quelque chose de rentable pour les gagnants plutôt que pour les perdants.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, cette question pourrait être adressée à M. Frank. Vous avez mentionné que votre société avait 1 100 employés.

**M. Frank:** C'est exact.

**Le sénateur Robichaud:** Vous avez également déclaré dans vos remarques que si vos impôts étaient ramenés de 43 à 40



**[Text]**

dollar, you would expand in western Canada, presumably Alberta, where they have a Heritage Fund of now \$8 billion and soon expect it to reach \$100 billion. Yet in your presentation this morning on page 2, you said:

The viability of Confederation can be seriously questioned when economic opportunities differ widely across the nation.

That is the philosophy of the Canadian Manufacturers' Association.

We are now in committee studying possible solutions to the problems of regional economic disparities. I think your statement is sound, although it is serious when we threaten the future existence of our own Confederation, yet, if your taxes were reduced from 43 cents to 40 cents, you would extend the breadth of these regional economic disparities. How do we reconcile the two?

**Mr. Frank:** Senator, my response to that in relation to moving west is that the incentive would be there to provide expansion and, secondly, I would go to where the market is growing the fastest. Please recognize that we are located in other areas of Canada to take advantage of market situations for instance, in your own province.

I have a very successful plant servicing the maritime provinces. With a little levity I must say, I am grateful to the benevolent government who gave a grant of \$7 million to some fly-by-night proposal that went bust, and I was able to pick up this operation for about a tenth of what the government put in, which made the whole thing very viable. In my view, it was not the way to start an operation in a depressed area. The incentive I would use, would be a tax incentive, which is the one I prefer because I have the confidence of turning it into a successful operation. If it were some other incentive, it would be used to my advantage where I viewed the opportunity for success to be the greatest. Does that answer your question?

**Senator Robichaud:** It does answer it in a way, but certainly not satisfactorily. It is in conflict with the statement that you made as an official of the CMA where our own country is in jeopardy because of wide economic differences. If you were given an additional tax incentive, would you not widen that gap still more?

**Mr. Frank:** I see your point.

**Mr. Thibault:** First of all, I should point out that the growth of manufacturing in eastern Canada in recent years has been quite remarkable. It will grow a great deal more if we can ever get this oil and gas business moving. We may find we have automatically solved the problem in a sense, and you will find you are expanding your New Brunswick plant faster than anywhere else to keep up with that.

**[Traduction]**

cents le dollar, vous étendriez votre entreprise dans l'Ouest du Canada, probablement en Alberta où ils disposent d'un fonds du patrimoine qui est actuellement de \$8 milliards et qui prévoit-on pourrait prochainement atteindre \$100 milliards. Toutefois, dans votre exposé de ce matin, à la page 2, vous avez déclaré:

La viabilité de la Confédération peut être sérieusement mise en doute lorsque s'élargit le fossé qui sépare les possibilités économiques de nos régions

C'est là le point de vue de l'Association des manufacturiers canadiens.

Nous sommes maintenant en comité, en train d'étudier une solution éventuelle aux problèmes des disparités économiques régionales. Je pense que votre déclaration est valable, bien qu'elle soit sérieuse lorsque nous menaçons l'existence future de notre propre Confédération; et cependant vous aggraveriez ces disparités économiques régionales si vos impôts étaient ramenés de 43 à 40 cents. Comment concilier les deux?

**M. Frank:** Sénateur, ma réponse pour ce qui est d'aller dans l'Ouest réside dans le fait que les stimulants sont là pour permettre l'expansion et, en second lieu, je me rendrai à l'endroit où le marché se développe le plus vite. Veuillez admettre que nous sommes situés dans d'autres régions du Canada pour profiter de la situation du marché, par exemple, dans votre propre province.

J'ai une usine très prospère qui dessert les provinces Maritimes. Avec un peu de légèreté je dois dire, je suis très reconnaissant au gouvernement charitable qui a accordé une subvention de \$7 millions pour une proposition irresponsable qui a fait faillite. J'ai pu faire l'acquisition de cette exploitation pour environ un dixième de l'investissement du gouvernement, ce qui l'a rendue très rentable. A mon avis, ce n'était pas la façon de commencer une exploitation dans une région déprimée. Le stimulant que j'utiliserais serait un stimulant fiscal, qui est l'un que je préfère parce que je suis sûr de l'appliquer de façon à rendre l'affaire rentable. S'il s'agissait d'un autre stimulant, je l'utiliserais à mon avantage là où je considère que les possibilités de succès sont les meilleures. Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Robichaud:** Ça y répond d'une certaine façon mais certainement pas de manière satisfaisante. Votre réponse contredit la déclaration que vous avez formulée à titre de cadre de l'AMC et selon laquelle notre propre pays serait en danger en raison des grandes disparités économiques. Si on vous accordait un stimulant fiscal supplémentaire, n'augmenteriez pas encore l'écart?

**M. Frank:** Je vois où vous voulez en venir.

**M. Thibault:** Tout d'abord, je dois préciser qu'au cours des dernières années la croissance de la fabrication dans l'est du Canada a été tout à fait remarquable. Elle augmentera encore beaucoup plus si nous pouvons lancer cette exploitation de pétrole et de gaz. Nous pourrions nous apercevoir que nous avons automatiquement résolu le problème dans un sens et vous constaterez que vous agrandissez votre usine du Nouveau Brunswick plus rapidement qu'ailleurs pour être à cheval.



[Text]

**The Chairman:** Yet you say 80 to 85 per cent of all manufacturing is still in central Canada.

**Mr. Thibault:** Yes. The rate of expansion investment of manufacturing in eastern Canada has been quite good in recent years. It has been quite encouraging.

**The Chairman:** Are you saying that the policies that are in place have not geographically diversified manufacturing? Even taking into consideration that the bulk of the population is in central Canada, it would appear you are arguing that the policies are absolutely ineffective, and that the only thing that has been effective has been the discovery of primary resources.

**Mr. Thibault:** As a general point, if you look at all the efforts we have made in Canada trying to generate economic opportunities in different parts of the country, probably too much is expected from any government instrument. Governments can have some impact and it is a legitimate role. Efforts have been made and real imagination applied to programs like DREE and so on. In the end, fundamentally, it depends on the resources of the regions, the ingenuity of the people, the skills of the labour force, the entrepreneurship, or the real capability of the region to grow on its own. There is only so much you can do to force growth in an area when there is no real inherent reason for it to be there.

**The Chairman:** Knowing that you were brought up on the prairies, I was interested in your statement that transportation is not a matter for government intervention and that where government has intervened it has been economically counter-productive to the region.

**Mr. Thibault:** In some cases it has been. If you subsidize the outflow of, say, grain in a given area, presumably you stimulate the production of grain but, at the same time, you may be stifling the growth of the processing industry. In choosing instruments such as transportation for subsidies, you simply affect the balance and you may not, in the end, achieve net growth. You are simply pushing one area at the expense of another.

Generally speaking, as I have been able to understand it from the study of the Economic Council and others, and, particularly the Nova Scotia Department of Economic Development, the transportation element in regional development, while it has popularly been thought of as a critical factor in people's minds and in politics, and it tends to have a very high profile, in terms of actual economic impact, the studies have found that it does not have as large an impact on economic decision-making as most people think. If you look at what manufacturers say, generally, I think you will find that that is true.

**Senator Manning:** Has the Manufacturers' Association conducted any studies on the impact on local communities of the costs of providing support services which have been disrupted

[Traduction]

**Le président:** Vous dites cependant que 80 à 85 p. 100 de toute la fabrication se fait toujours dans le centre du Canada.

**M. Thibault:** Oui. Le taux d'investissement pour l'expansion de la fabrication dans l'est du Canada a été très satisfaisant au cours de ces dernières années. Il a été extrêmement encourageant.

**Le président:** Êtes-vous en train de dire que les politiques qui sont en place n'ont pas diversifié géographiquement la fabrication? Même en tenant compte du fait que l'ensemble de la population se trouve dans le centre du Canada, semblez-vous dire que les politiques sont absolument inefficaces et que la seule chose qui ait été efficace a été la découverte de ressources primaires.

**M. Thibault:** En général, si vous considérez tous les efforts que nous avons faits au Canada pour essayer de créer des possibilités économiques dans différentes parties du pays, il est probable que l'on attend trop des moyens d'action du gouvernement. Les gouvernements peuvent exercer une certaine influence et c'est un rôle légitime. On a fait de grands efforts et fait preuve de grande imagination en ce qui concerne des programmes tels que ceux du MEER etc. En fin de compte, cela dépend fondamentalement des ressources des régions, des talents des habitants, de la compétence de la main-d'œuvre, de l'esprit d'entreprise ou de la capacité réelle de la région à se développer seule. Vous ne pouvez forcer le développement d'une région que jusqu'à un certain point, lorsqu'il n'y a pas de raison inhérente réelle justifiant ce développement.

**Le président:** Sachant que vous avez été élevé dans les Prairies, j'ai été intéressé par votre déclaration selon laquelle le gouvernement n'avait pas à intervenir dans le domaine des transports et que chacune de ces interventions a été économiquement néfaste pour la région.

**M. Thibault:** Ça a été parfois le cas. Si vous subventionnez l'écoulement, disons du grain, dans une région donnée, il est à présumer que vous stimulez la production mais, en même temps, vous pouvez étouffer la croissance de secteur de transformation. En choisissant des instruments tels que les transports pour les subventions, vous modifiez simplement l'équilibre et, en fin de compte vous pouvez ne pas obtenir une croissance réelle. Vous favorisez simplement un domaine aux dépens d'un autre.

De façon générale, d'après ce que j'ai compris de l'étude du conseil économique et autres, et particulièrement des précisions fournies par le ministère du Développement économique de Nouvelle-Écosse, il ressort des études que l'élément transports n'entraîne pas dans le développement régional des répercussions aussi importantes dans les prises de décisions, en matière économique que ne le pensent la plupart des gens, bien que dans leur esprit et en politique on le considère comme un facteur critique et qu'il ait un profil très marqué en termes de répercussions économiques réelles. Si vous considérez ce que disent les fabricants en général, je pense que vous apercevrez que cela est vrai.

**Le sénateur Manning:** L'Association des manufacturiers a-t-elle effectué des études sur les effets subis par les collectivités locales en ce qui concerne les coûts de fourniture de



**[Text]**

by virtue of geographic locations of plants which have come about by reason of federal capital grants or assistance? It seems to me that we only look at the advantages of this kind of aid in terms of establishing industries in certain disadvantaged areas. The other side of the coin is the question of cost to somebody, not necessarily industry, it may be a local community, by virtue of supplying support services.

As an illustration of this, I recall a situation many years ago in the west which had to do with a plant in the pulp industry deciding on a location and, as far as I know, it had no problem raising the necessary capital in the ordinary market. It planned to go ahead. Plans were announced and the site was approved by the province and the local regions. However, just at this stage, a new federal program was introduced which provided for certain capital grants to industries who located in underdeveloped areas. A line was drawn across the province and north of that line grants would be made and south of the line, they would not be made. The line was drawn at a point about 40 miles north of the planned location of the plant. The grant was small by today's standards. It amounted to some \$5 million which, in those days, was considered more than petty cash. That was considered to be a great advantage to the industry. However, two things were very obvious: First, they did not need the grant since they were prepared to go ahead without it—it was purely a gift so far as they were concerned; and second, from the standpoint of the local communities where they had planned to locate, there were already roads and towns that could provide transport and housing accommodation. The new site required the location of a new town and required the province to build roads. Was this an advantage or a disadvantage in the overall picture? Is that kind of thing common? Is any data available now?

**Mr. Thibault:** We, as an association, have not studied any specific incidents of that nature. However, your point is well taken. The most frequent comment made by businessmen is that a particular government grant subsidizes an operation to compete directly with another. Whatever claims there may be about the creation of a new job as a result of that new project, something always has to be subtracted from that because somebody is doing less somewhere else.

The impact of large projects in certain areas can be disruptive, but the fact that it is disruptive is not necessarily good or bad. If it moves the whole region to a higher level of income and productivity and someone gets shuffled out of the picture, the area could still be much better off.

Oshawa, for example, is dominated by General Motors which is a very high wage industry. Obviously, any number of manufacturing operations cannot operate competitively in those wage scales and they may be displaced from the area, but that does not mean the citizens of that area are worse off.

**[Traduction]**

services publics qui ont été perturbés par l'aménagement des usines résultant des subventions en capitaux ou d'aide du fédéral? Il me semble que nous ne faisons qu'examiner les avantages de ce genre d'aide en fonction de la création d'industries dans certaines régions désavantagées. L'autre aspect du problème est la question du coût pour quelqu'un, pas nécessairement l'industrie; il peut s'agir d'une collectivité locale en vertu de la fourniture de services publics.

En voici un exemple. Je me rappelle qu'il y a de nombreuses années dans l'Ouest, une usine de pâte et papier cherchait un emplacement et, autant que je m'en souviens, elle n'a eu aucun mal à recueillir les capitaux nécessaires sur le marché des actions ordinaires. L'usine a donc décidé de s'implanter. Les plans ont été publiés et l'emplacement approuvé par la province et les régions intéressées. Toutefois, juste à ce moment, a été lancé un nouveau programme fédéral qui prévoyait le versement de certaines subventions aux industries s'implantant dans les régions défavorisées. Un trait a été tiré d'un côté à l'autre de la province: au Nord de cette ligne, les subventions seraient accordées et au Sud, il n'y en aurait pas. La ligne a été tirée à environ 40 milles au Nord de l'emplacement prévu de l'usine. Il s'agissait d'une petite subvention, compte tenu des normes actuelles. Elle s'établissait aux environs de \$5 millions, ce qui à l'époque était considéré comme une grosse somme et semblait favoriser l'industrie. Toutefois, deux choses ressortaient bien clairement: d'abord, l'usine n'avait pas besoin de cette subvention puisqu'elle était résolue à foncer sans cela, il s'agissait ni plus ni moins que d'un cadeau, en ce qui la concernait; et, deuxièmement, compte tenu de l'emplacement prévu, les localités touchées disposaient déjà d'installations nécessaires pour assurer transport et logement. Le nouvel emplacement choisi nécessitait la création d'une nouvelle agglomération, et la province devait en outre assumer la responsabilité de la construction de routes. Somme toute, s'agissait-il d'un avantage ou d'un inconvénient? Des choses de ce genre se produisent-elles souvent? Avons-nous des données actuellement?

**M. Thibault:** En tant qu'association nous n'avons étudié aucun incident de cette nature. Toutefois, nous avons bien saisi votre point de vue. Le plus souvent, les hommes d'affaires reprochent à un gouvernement ou l'autre le fait que par le versement de subventions il fait entrer des secteurs en concurrence directe. Quoi que l'on puisse dire des emplois créés grâce au lancement d'un nouveau projet, il ne faut pas oublier les aspects négatifs attribuables au fait qu'ailleurs quelqu'un produira quand même moins.

Dans certaines régions, le lancement de vastes projets peut être une cause de perturbation, mais cette rupture de l'équilibre atteint n'est en soi ni bonne ni mauvaise. Si elle entraîne pour l'ensemble de la région une augmentation du niveau des revenus et de la productivité mais que quelqu'un se trouve expulsé, la région aurait très bien pu s'en passer.

Oshawa, par exemple, est dominée par la General Motors qui verse de très bons salaires. Évidemment il n'est pas possible qu'un grand nombre d'opérations manufacturières fonctionnent de façon concurrentielle en respectant pareilles échelles de salaire et pour cette raison elles peuvent être écartées de la



[Text]

It is difficult to judge, but it certainly can be disruptive.

**Senator Grosart:** We have all been using the word, "grants." Perhaps we should make it clear for the record that we are not using it in the technical sense of "grants" as distinct from contributions. There is a great distinction between the two. When I use the word "grants" I am talking about any kind of government cash assistance to capital, incentive, or in any other way.

I was very interested in the statement that apparently a main objection to the existing system of grants, particularly in the regional area, is bad judgment on the part of those who have recommended that the grants be made. Would you say the percentage of bad judgment is much higher here than in the private sector?

**Mr. Frank:** That is a very good question and I guess I am going to have to stick my neck out. I think it is, yes.

**Senator Grosart:** I think that is the general feeling. How much worse?

**The Chairman:** With a private sector grant the failure rebounds on the investor and, therefore, he is going to be a little more wary than the investor in a situation where it does not rebound.

**Senator Grosart:** I agree with that. I am only talking about the general argument against these grants. Is it necessarily so that there should be a higher percentage of bad judgment in this area? Let me put it another way, if we could eliminate this element, would it remove a major objection to the grant system?

**Mr. Frank:** I believe it would. I believe many of the failures can be eliminated.

**The Chairman:** What was your question again, senator?

**Senator Grosart:** My question is really a double-barrel one. Is this bad judgment necessary as a function of the bureaucratic system and, is it possible to improve the quality of the judgment in making grants from the public sector?

**Mr. Frank:** My experience shows that it can definitely be improved, and the chances of failure of the enterprise significantly reduced by better research, better understanding of the business environment, better understanding of business conditions, and better understanding of the business analyses that have been done.

I can cite to you the case of failure which I mentioned to Senator Robichaud. There was nothing in the world to make that enterprise viable because the assumptions that were made and sold to the government were totally invalid. I am afraid that is typical. I have discussed that with people in DREE and in the development department in Fredericton. I asked them why they would not have come to an industry or to a company

[Traduction]

région, mais cela ne veut pas dire pour autant que les citoyens s'en trouvent moins bien traités.

C'est une question difficile à trancher, mais il y a certainement eu perturbation.

**Le sénateur Grosart:** Nous avons tous utilisé le terme «subventions». Peut-être devrions-nous préciser que nous ne l'utilisons pas dans son sens strict de «subventions» par opposition à contributions. Il y a un grand écart entre les deux. Lorsque je parle de «subventions», je pense à toute forme d'aide gouvernementale versées en espèces au titre de la constitution de capitaux, sous forme d'encouragements ou autre.

J'ai relevé cette déclaration selon laquelle l'une des critiques les plus fréquemment formulées à l'endroit du système actuel de subventions, notamment dans la région, a trait aux erreurs de jugement de ceux qui ont recommandé l'accord desdites subventions. Diriez-vous que ces erreurs de jugement sont beaucoup plus fréquentes ici que dans le secteur privé?

**M. Frank:** Très bonne question, et je suppose qu'il me faut bien y faire face. Je pense que la réponse est oui.

**Le sénateur Grosart:** Je pense que c'est l'impression générale. Mais dans quelle mesure ces erreurs de jugement sont-elles plus sérieuses?

**Le président:** Dans le cas d'une subvention au secteur privé, l'erreur rejait sur l'investisseur, qui doit être plus prudent que celui qui n'a pas à craindre de telles conséquences.

**Le sénateur Grosart:** Je suis d'accord. Je parle tout simplement des critiques généralement formulées à l'endroit de ces subventions. Est-ce nécessairement parce que ce secteur commet un plus fort pourcentage d'erreurs de jugement? Ou alors, si nous parvenons à éliminer cet aspect, est-ce que se trouverait ainsi supprimée une des grandes objections au système des subventions?

**M. Frank:** Je le crois. Il me semble qu'ainsi un grand nombre d'échecs pourraient être évités.

**Le président:** Quelle était votre question, monsieur le sénateur?

**Le sénateur Grosart:** Ma question est à double volet. Est-ce que ces erreurs de jugement sont nécessairement une conséquence du système bureaucratique, et est-il possible de faire preuve de meilleur jugement dans l'attribution de subventions du secteur public?

**M. Frank:** D'après mon expérience, je le crois très certainement, et les risques d'échec de l'entreprise peuvent être nettement atténués par de meilleurs travaux de recherche, une meilleure compréhension du monde des affaires ainsi que des conditions commerciales et des analyses faites dans ce domaine.

Je peux vous citer le cas d'un échec dont j'ai déjà fait part au sénateur Robichaud. Rien au monde ne pouvait rendre cette entreprise viable parce que les hypothèses qui ont été présentées et dont on a convaincu le gouvernement n'étaient absolument pas valides. Je crains que ce soit classique. J'en ai discuté avec des représentants du ministère de l'Expansion économique régionale et du service du développement à Frede-



**[Text]**

representing and knowing something about the industry to ask for some fundamental data to compare the projected earnings, the projected costs, the projected markets against what that company should know as being real. Certainly, if they had come to me and asked particular questions I would have been only too willing to show them what the basic standards were, and are, in our industry.

I am afraid that is the kind of thing that is not being done and there seems to be a reluctance to do it. Many members of CMA have told me—and I am sorry I have to make this point specifically against DREE—that, when they have contacted DREE to challenge something or suggest something, the attitude there has been: "We have experts here who know what they are doing. Thank you very much." And the phone is hung up. That bothers businessmen.

**Senator Grosart:** It bothers me, too. My concern is that the public sector should have the same type of expertise available to it as the private sector, and I was going to add "the same economists," but, unfortunately, the economists have been no better in the private sector than in the public sector so that does not help much.

I have to believe in government. I want to believe that the government can do these jobs, because they will have these responsibilities. I have to believe that the government can do it efficiently somehow, some way.

**Mr. Thibault:** The whole point is, senator, that we believe the government should have as little of that responsibility as possible. The strength of the private sector is that it has engineers, marketing people, technical people, industrial experts; that is the genius of the private sector; that is where the expertise is. You have to rely on them to make those judgments. The economist cannot help you with that. The businessman can.

**Senator Grosart:** You know, there are more QSEs, qualified scientists and engineers, in the government service in the city of Ottawa than there are in the city of London or the city of New York. The government has all these experts. Why are they not delivering? That is what I want to know. It is all very well to say that that shouldn't be, but we have to live with this situation with governments at all levels, federal, provincial, municipal. They are making these decisions. We can't get away from that. I wish we could. I would be on your side. But we are not going to be able to. Surely, the important thing for a committee like this, or for any of us, is to find out how we can improve the efficiency of government intervention. There is no use crying about it.

You might be interested to know that for the last three weeks I have been keeping a file—admittedly for another reason altogether—of the instances of private sector requests to government for intervention—asking for help. I have collected about 30 items in those three weeks, and that is only a reflection of the items that are sent for distribution to mem-

**[Traduction]**

riçon. Je leur ai demandé pourquoi ils ne se sont pas adressés à une industrie ou à une société représentant l'industrie et au courant de cette dernière, pour lui demander des données fondamentales permettant de comparer les gains, les coûts et les marchés projetés, comparés avec ce que cette société doit connaître comme étant réel. Certes, s'ils s'étaient adressés à moi et m'avaient posé certaines questions, je n'aurais été que trop heureux de leur montrer quelles normes fondamentales existaient et existent encore dans notre industrie.

Je crains que ce genre de consultation ne se pratique pas à l'heure actuelle et on semble répugner à le faire. Un grand nombre de membres de l'AMC m'ont dit, et je suis désolé que ce reproche vise précisément le ministère de l'Expansion économique régionale, que lorsqu'ils se sont adressés à celui-ci pour contester ou proposer quelque chose, on leur a toujours répondu que le ministère avait ses propres spécialistes qui savaient ce qu'ils faisaient et on les a remercié. Et on raccroche. Cette attitude ennuie les hommes d'affaires.

**Le sénateur Grosart:** Elle m'ennuie également. Je voudrais que le secteur public puisse profiter du même genre de compétences que le secteur privé, et j'allais ajouter «des mêmes économistes». Mais malheureusement, les économistes n'ont pas fait mieux dans le secteur privé que dans le secteur public, ce qui n'aide pas les choses.

Je dois croire dans le gouvernement. Je veux croire que le gouvernement peut exécuter ces tâches, parce qu'il en aura la responsabilité. Je veux croire que le gouvernement pourra s'y prendre efficacement, d'une façon ou d'une autre.

**M. Thibault:** Mais le fait est, sénateur, que nous croyons que le gouvernement devrait avoir le moins de responsabilités possible. La force du secteur privé réside dans ses ingénieurs, ses agents de commercialisation, ses techniciens, ses spécialistes industriels; c'est le génie du secteur privé; c'est là qu'on trouve les compétences. Vous devez vous en remettre à lui pour porter ces jugements. Les économistes ne peuvent vous aider dans cette matière. L'homme d'affaires, lui, le peut.

**Le sénateur Grosart:** Vous savez, il y a plus de scientifiques et d'ingénieurs qualifiés au service du gouvernement dans la ville d'Ottawa qu'il n'y en a à Londres ou à New York. Le gouvernement a à son service tous ces spécialistes. Pourquoi ne sont-ils pas efficaces? C'est ce que je veux savoir. C'est bien de dire que cette situation ne devrait pas exister, mais nous devons nous en accommoder à tous les niveaux d'administration, fédéral, provincial et municipal. Ils prennent ces décisions. Nous ne pouvons pas y échapper. Pourtant, j'aimerais bien que nous le puissions. Je serais de votre côté. Mais nous n'en aurons pas la capacité. Certes, l'important pour un comité comme celui-ci, ou pour quiconque d'entre nous, est de découvrir comment nous pouvons améliorer l'efficacité de l'intervention gouvernementale. Rien ne sert de nous lamenter.

Vous serez peut-être intéressés d'apprendre que depuis trois semaines, je tiens un dossier—pour une toute autre raison, je l'admets—des cas où le secteur privé demande au gouvernement d'intervenir, appelle à l'aide. J'ai recueilli environ 30 cas pendant ces trois semaines, et il ne s'agit que d'une idée de cas qui sont soumis aux députés. Ce sont des cas précie-



[Text]

bers of Parliament. These are clear cases of industry associations or corporations asking the government to intervene.

That is happening. I know it will continue to happen because of our system. The question is how we can improve the situation. That is what I want to know.

**Mr. Thibault:** First of all, senator, the requests for intervention have to be sorted out with respect to whether the companies want the government to give them a handout or whether they want the government to remove themselves from the scene as an impediment.

**Senator Grosart:** I thought I made it quite clear that what I was referring to were clear cases of self-interest requests for intervention. I am not suggesting there is anything wrong with that, either.

**Mr. Thibault:** Well, that is the first point. The second point is that, when we get in trouble, all of us look for help wherever we can. It is the responsibility of the head of a corporation to do what he can. That does not mean that it is right for the government to intervene. There is no inherent law saying that the government must bail out everyone who is in trouble. If that were the case, we would be running an awfully inefficient economy and we would all pay the price.

The fact that there are requests does not mean that the government must accede to them. The government must have its own philosophy on what it is prepared to do and under what conditions and criteria. It is important to develop those, otherwise the government could get hopelessly involved in handing out endless subsidies, as has happened in some other countries. We should try to prevent that happening in Canada.

The third point I want to make is that I do not believe it is necessary for the government to have to make all those judgments. Perhaps it is a question of developing an effective consultative mechanism with the people in the private sector who have the expertise. As you say, if the government feels it has to be involved in an area in a critical relationship, which as you have pointed out earlier exists in other countries such as Japan, that relationship is to have the judgment, the engineering judgment, which businessmen are trained to have, brought to bear on these projects so at least they are given a better chance of being viable.

That is an important relationship which we have not worked hard enough at developing in Canada.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, we have to recognize that in many of these cases it is not a matter of successful businesses getting into trouble and then running to the government; it is a matter of businesses believing, rightly or wrongly, that the reason they are in difficulty is that the government has intervened. They believe they are in trouble because of taxation, because of government regulations, because of government intervention, so they say, "The government got me into this mess. It is not inappropriate for me to go to the government and say, 'I need help to get out of the mess you've

[Traduction]

d'associations industrielles ou de sociétés, qui demandent au gouvernement d'intervenir.

Cela se produit. Je sais que cela continuera de se produire à cause de notre système. Il faut alors nous demander comment nous pouvons corriger la situation. C'est ce que je veux savoir.

**M. Thibault:** D'abord, sénateur, les demandes d'intervention doivent être triées. Il faut savoir si les sociétés veulent que le gouvernement leur prête main-forte ou si elles veulent qu'il se retire de la scène parce qu'il constitue une entrave.

**Le sénateur Grosart:** Je croyais avoir nettement précisé que je faisais allusion à des cas évidents où il s'agissait de demandes intéressées d'intervention. Je ne dis pas, d'ailleurs, qu'il y ait quelque chose de mal à cela.

**M. Thibault:** Bien, c'est le premier point. Deuxièmement, lorsque nous sommes en difficulté, nous cherchons tous à obtenir de l'aide, d'où qu'elle vienne. Il incombe au chef d'entreprise de faire ce qu'il peut. Il ne faut pas en déduire qu'il convient que le gouvernement intervienne. Aucune loi ne dit que le gouvernement doit aider tous ceux qui sont en difficulté. Si tel était le cas, nous serions à la tête d'une économie affreusement inefficace et nous en paierions tous le prix.

Ce n'est pas parce qu'il y a des demandes que le gouvernement doit y accéder. Il doit avoir sa propre ligne de conduite sur ce qu'il est disposé à faire moyennant certaines conditions et selon certains critères. Il est important d'élaborer ces derniers, sinon le gouvernement pourrait se voir condamné à verser des subsides illimités, comme cela s'est produit dans d'autres pays. Nous devons empêcher que cela ne se produise au Canada.

Troisièmement, je ne crois pas qu'il soit nécessaire que le gouvernement prenne toutes ces décisions. Il s'agit peut-être d'élaborer un mécanisme de consultation efficace avec les représentants du secteur privé qui ont les compétences voulues. Comme vous le dites, si le gouvernement juge qu'il doit créer dans un domaine une relation critique qui, comme vous l'avez dit, existe dans d'autres pays comme le Japon, la relation consiste plutôt à faire appel au jugement en matière de techniques, de commercialisation et de finances que les hommes d'affaires sont formés à exercer, et qui doit s'exercer sur ces projets de façon à ce qu'ils aient au moins une meilleure chance d'être viables.

Il s'agit d'une importante relation que nous n'avons pas assez essayé de créer au Canada.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, nous devons reconnaître que dans un grand nombre de ces cas, il ne s'agit pas d'entreprises prospères qui, éprouvant des difficultés, se tournent vers le gouvernement; il s'agit plutôt du fait que les hommes d'affaires croient, à tort ou à raison, que s'ils ont des problèmes c'est parce que le gouvernement est intervenu. Ils croient être en difficultés à cause des impôts, des règlements gouvernementaux, de l'intervention gouvernementale, et accusent le gouvernement de les avoir mis dans cette situation. Ils estiment justifié de s'adresser au gouvernement pour lui



[Text]

got me into.' " That is why many of these companies go to the government.

**Mr. Frank:** Senator Grosart, I should like to respond to your question, "How do we make this better?" I would just reinforce what Mr. Thibault has said. The answer lies in somehow breaking down within the bureaucracy the feeling of superiority, the attitude: "We know it all." We must try to develop a spirit of co-operation in which they will bring in other departments.

I could not agree with you more: There is as much talent within a radius of three miles of this building as this whole country can muster, and yet it is not being used. I am afraid I am not here to tell you how to use it. I am not sure I know how. But I can suggest to you, and I believe this strongly because of my 20 years in government, that that spirit of co-operation in using outside services does not exist. That is my personal opinion. I am not speaking for the CMA in that regard. I am giving you a personal opinion.

**Senator Grosart:** It is a pretty sweeping indictment, and yet I would have to say I am inclined to believe it is so. Again, what can we do about it? Other countries seem to have handled the problem. The German and Japanese examples seem to prove that.

**Mr. Frank:** I am afraid we have tended to go off the subject of regional development and on to another subject that is much broader, but if I may speak for businessmen, my colleagues, one of the irritants, the burs under the saddle, if you like, when we are dealing with government bureaucracy, is that we always sense this attitude: "Hey! You can't tell us anything. We know it all." There is never the feeling that they want to pick your brains and use what you have that could help them; on the contrary, they want to impose on us rather than to extract from us.

I don't know if I have made my point.

**Senator Grosart:** You have; very much so. I just wonder if the C. D. Howe "one-dollar-a-year man" might be the answer again.

**Mr. Frank:** I am told, and I believe, that the government is using consultants far more now, but I am not sure that the government is using industry as much as it could on a free basis—as trial balloons, so to speak. After all, anyone, at the level of director or above, in the civil service, can pick up the phone and talk to any chief executive officer anywhere from Vancouver to St. John's, Newfoundland, and know that that man will give him the time of day. I am not sure that is being done.

**The Deputy Chairman:** Thank you, gentlemen. On my own behalf, and on behalf of the members of the committee, I wish to thank you very much for being with us this morning.

This meeting stands adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

demander de les tirer du mauvais pas où il les a mis. C'est pourquoi un grand nombre de ces sociétés s'adressent au gouvernement.

**M. Frank:** Sénateur Grosart, vous avez demandé comment améliorer cette situation et j'aimerais vous répondre. Je ne ferai qu'entériner les propos de M. Thibault. Il faudrait en quelque sorte démolir le sentiment de supériorité de la bureaucratie, son attitude d'omniscience. Nous devons essayer de créer un esprit de collaboration et le faire partager à d'autres ministères.

Je ne pourrais être plus d'accord avec vous: il y a autant de talents dans un rayon de trois milles de cet édifice que tout ce que le pays peut contenir, et pourtant ils restent inutilisés. Je crains ne pas être ici pour vous dire comment l'utiliser. Je ne suis pas sûr de savoir comment. Mais je puis vous dire, et je parle avec conviction d'après 20 ans d'expérience au gouvernement, que cet esprit de collaboration avec la participation de services extérieurs n'existe pas. C'est mon opinion personnelle. Je ne parle pas au nom de l'AMC à cet égard. Je vous donne une opinion personnelle.

**Le sénateur Grosart:** C'est une accusation assez radicale et pourtant je serais porté à penser comme vous. Mais que pouvons-nous y faire? D'autres pays semblent avoir réglé le problème. Les exemples allemands et japonais semblent le prouver.

**M. Frank:** Je crains que nous ne nous soyons écartés du sujet de l'expansion régionale pour en aborder un beaucoup plus vaste, mais si je peux parler au nom des hommes d'affaires, mes collègues, je vous dirais que ce qui nous irrite, l'épine sous la selle, si vous voulez, lorsque nous traitons avec la bureaucratie gouvernementale, c'est toujours cette attitude dévalorisante et omnisciente. On ne sent jamais qu'on fait appel à notre intelligence; au contraire, on veut s'imposer et non tirer le meilleur de nous.

J'ignore si je me suis bien fait comprendre.

**Le sénateur Grosart:** Oui, très bien. Je me demande simplement si la rémunération symbolique de C. D. Howe pourrait être une fois de plus la réponse.

**M. Frank:** On m'a dit, et je le crois, que le gouvernement utilise maintenant beaucoup plus de consultants, mais je ne suis pas sûr qu'il utilise gratuitement l'industrie autant qu'il le pourrait, comme ballon d'essai, si l'on veut. Après tout, n'importe qui au niveau de directeur ou à un niveau supérieur, dans la Fonction publique, peut téléphoner à n'importe quel chef d'entreprise, partout de Vancouver à Saint-Jean de Terre-Neuve, en sachant qu'il pourra obtenir ces renseignements. Je ne suis pas sûr que cela se fasse actuellement.

**Le vice-président:** Merci, messieurs. En mon nom, et en celui des membres du Comité, je désire vous remercier d'avoir été parmi nous ce matin.

Je déclare la séance levée.

Le Comité suspend ses travaux.



## APPENDIX "24A"

THE CANADIAN MANUFACTURERS'  
ASSOCIATION SUBMISSION TO  
THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

February 1981

## THE CANADIAN MANUFACTURERS' ASSOCIATION

## WHAT IT IS

The CMA is the spokesman for manufacturers of every size and kind across Canada. About 75 per cent of all the goods made in Canada are produced by CMA member companies.

## PURPOSE

To undertake studies of manufacturers' problems and opportunities both domestic and international.

To present the views of manufacturing industry to governments.

To communicate to Canadians the need for a healthy and expanding manufacturing industry.

To provide members with information services essential to their day-to-day operations.

## HOW IT WORKS

The CMA is structured nationally, provincially and locally. The Association's seven regional Divisions and 33 local Branches may deal finally with matters that lie purely within their respective jurisdictions, and their elected representatives participate fully in the national body's policy making.

CMA policies and views are the product of committees made up of acknowledged leaders and experts from member companies. They bring to CMA practical experience in the successful operation of manufacturing enterprises. These committees are assisted by a full time staff of more than 100, working from eight offices across Canada.

THE CANADIAN MANUFACTURERS'  
ASSOCIATION SUBMISSION TO  
THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

## INTRODUCTION

Since 1867, the concept of regional development has been for both Canadian governments and the general public a fundamental dimension of national economic development. Regional development can be said to date from Confederation when national policy was directed to linking Quebec and Ontario with the Atlantic provinces and the West through a common market. In 1940 the Rowell-Sirois Commission analyzed regional disparities and recommended that payments be made by the federal government to the provinces to enable them to provide public services at levels equal to the national

## APPENDICE «24A»

L'ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS  
CANADIENS—MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ  
SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

Février 1981

L'ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS  
CANADIENS

## CE QU'ELLE EST

L'AMC est le porte-parole de tous les manufacturiers du Canada, quelles que soient leur importance et leur spécialité. Environ 75 p. 100 de toutes les marchandises fabriquées au Canada sont produites par des sociétés membres de l'AMC.

## SONT BUT

Étudier les problèmes des manufacturiers et les possibilités qui s'offrent à eux à l'échelle nationale et internationale.

Présenter le point de vue de l'industrie manufacturière aux gouvernements.

Sensibiliser les Canadiens à la nécessité de posséder une industrie manufacturière saine et en pleine expansion.

Transmettre aux membres toutes les informations essentielles à leurs opérations quotidiennes.

## SON FONCTIONNEMENT

AMC s'est dotée d'une structure nationale, provinciale et locale. Les sept divisions régionales et les trente-trois sections locales décident des questions qui relèvent entièrement d'elles et leurs représentants élus participent pleinement à l'élaboration des décisions prises par l'organisme national.

Les programmes et points de vues de l'AMC sont arrêtés au sein de nombreuses commissions regroupant des dirigeants et des experts reconnus des sociétés membres qui lui apportent leur expérience pratique dans l'exploitation des entreprises manufacturières. Une équipe de plus de cent personnes travaillant à plein temps dans huit bureaux à travers le Canada apporte son aide à ces commissions.

ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS  
CANADIENS—MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

## INTRODUCTION

Le développement régional est un élément essentiel de l'expansion économique nationale tant pour les gouvernements du Canada que pour le public en général depuis 1867. On peut dire que la notion en remonte à la Confédération car, à cette époque, le but recherché était de regrouper le Québec et l'Ontario d'une part, et les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest d'autre part, en un marché commun. En 1940, la Commission Rowell-Sirois fut chargée d'analyser les disparités régionales et recommanda au gouvernement fédéral de verser des crédits aux provinces pour qu'elles puissent assurer les



average and with tax burdens equivalent to the national average. In 1957 provision was made by governments for such "equalization payments". More recently the new thrust of regional development policies has gone beyond the fiscal transfer system to a co-ordinated federal-provincial set of programs, headed by the federal Department of Regional Economic Expansion (DREE), which provides public investments for the neediest areas. These investments include inducements to private capital for use in selected disadvantaged areas.

In this submission, The Canadian Manufacturers' Association would like to comment upon regional development in general, the policy approach that should be taken to address this problem and the role of DREE.

## REGIONAL DEVELOPMENT

The Canadian Manufacturers' Association does not question whether governments should undertake regional development activities. In our opinion there is no choice in the matter in a country as vast as Canada and with an economy so regional in character. No one can deny that there are important aspects of regional development which make it an important and necessary public policy issue. These aspects include:

- *political elements*: The viability of Confederation can be seriously questioned when economic opportunities differ widely across the nation.
- *social elements*: Social problems exist in disadvantaged areas as a result of inadequate income levels, lack of job opportunities and pressures to move away from families, friends and property in search of employment.
- *economic elements*: The resources of the undeveloped regions are wasted when not employed effectively in the generation of wealth.

We can all agree on the need to promote growth in the poorer regions. Before discussing the thornier and more controversial question of *how* to accomplish this, we would like to elaborate briefly on the framework in which we believe the development of regional policy should take place.

In our view, any regional development policy must take into account Canada's international trading commitments. Over the years, the progressive elimination of barriers to trade have increased the need for Canadian industry to be competitive. By 1987, it is estimated that over 80 per cent of Canada's exports and imports will be flowing across our borders with rates of duty of 5 per cent or less. And one can rest assured that our trading partners will be quick to react to any non-tariff trade barriers such as subsidies and preferential procurement policies. Thus our regional policies will have to seek accommodation with our trading policies.

We would also urge that regional development policies go hand in hand with a gradual reduction and eventual elimination of domestic barriers to trade. Too often new, discriminatory regulatory programs are created with the avowed intent of promoting regional growth. Nevertheless, the disadvantaged

services publics à des niveaux équivalents à la moyenne nationale, tout en assurant une charge fiscale équivalente. C'est ainsi qu'en 1957, les gouvernements instituèrent les «paiements de péréquation». La politique en matière de développement régional a récemment changé d'orientation: d'un simple système de transferts fiscaux, elle est passée à un ensemble de programmes coordonnés à l'échelle fédérale et provinciale sous la direction du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEER), qui octroie des crédits d'investissement public aux régions les plus déshéritées. Par l'intermédiaire de divers stimulants, appel est fait notamment aux capitaux privés, qui sont investis dans certaines régions défavorisées.

Dans le présent mémoire, l'Association des manufacturiers canadiens se penchera sur le développement régional en général, sur les moyens d'actions qui permettraient de maîtriser ce problème et sur le rôle de MEER.

## LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

L'Association des manufacturiers canadiens ne conteste nullement le fait que les gouvernements doivent contribuer au développement régional. A notre avis, la question ne se pose pas dans un pays aussi vaste que le Canada et dont l'économie revêt un caractère aussi régional. Personne ne saurait nier que le développement régional présente certaines caractéristiques essentielles qui en font une grande question d'intérêt public. En voici quelques-unes:

- *facteurs politiques*: La survie de la confédération est sérieusement menacée si les débouchés diffèrent du tout au tout selon les régions.
- *facteurs sociaux*. Des problèmes sociaux se posent dans les régions défavorisées en raison de l'insuffisance des revenus, du manque d'emploi et des pressions exercées pour que les travailleurs aillent chercher du travail loin de leurs attaches familiales, de leurs amis et de leurs biens.
- *facteurs économiques*: Les ressources des régions non développées sont gaspillées lorsqu'elles ne servent pas à produire des richesses.

La croissance dans les régions pauvres doit être encouragée et personne ne le conteste. Avant de nous demander *comment* y parvenir, question plus épineuse et plus litigieuse, nous aimerions nous attarder brièvement sur le cadre dans lequel doit s'inscrire le développement régional.

A notre avis, toute politique de développement régional doit tenir compte des engagements commerciaux contractés par le Canada sur le plan international. La suppression progressive des obstacles techniques au commerce ont obligé l'industrie canadienne à devenir plus concurrentielle. D'ici 1987, on estime que plus de 80 p. 100 des exportations et des importations seront assujettis à des droits de douane n'excédant pas 5 p. 100. Or, il ne faut pas se leurrer: nos partenaires commerciaux ne tarderait pas à réagir devant tout obstacle non tarifaire, tels que subventions et mesures favorisant la passation de marchés. Ainsi, notre politique régionale devra s'intégrer à notre politique commerciale.

La politique en matière de développement régional devrait également s'accompagner d'une réduction progressive et d'une suppression dépositive des obstacles intérieurs au commerce. De nouveaux programmes de réglementation discriminatoire sont trop souvent lancés dans l'intention avoué d'encourager l'



regions are the first to suffer from balkanization of the Canadian market. If there is further proliferation of non-tariff barriers between provinces, very few of them will be winners, especially in Canada's market, no matter how much regional development assistance they receive. Regulatory programs need to be critically reviewed to harmonize objectives and procedures across jurisdictions, and to eliminate federal-provincial conflicts. Such a review should be an important feature of the federal and provincial governments' regulatory reform initiatives.

As well, regional development policy should seek to capitalize upon the resource boom, much of it in the areas of energy, that has come to favour some of Canada's traditionally depressed regions. Consistent with our trade obligations and the free circulation of people, goods and capital within the Canadian market, every effort should be made to maximize the return and spin-offs of the resource boom to the region involved. These large development projects represent unique opportunities of self-sustained, as opposed to subsidized, growth.

Finally, in addition to the above considerations, we would like to emphasize that The Canadian Manufacturers' Association's underlying approach to the development of regional policy is that a strong advocate of the market system and of reliance on market forces. Government intervention should be the exception and not the rule. To the extent that it does take place, government intervention should be broadly based, evenly applied and efficient.

While recognizing there will necessarily be trade-offs in regional development policy between the goal of efficiency and that of more even distribution of economic opportunities, we believe that the long term goal of the federal Government should be the development of an efficient Canadian market. The latter in turn will ensure our international competitive position and provide us with the largest possible surplus for redistributive purposes such as attacking disparities.

We now turn to specific regional development policies.

## POLICY APPROACH

The initial efforts of DREE after its creation in 1969 focussed on the development of local infrastructure and the elimination of economic constraints and bottlenecks in the various regions of Canada. This approach has been followed in more recent years by a decentralizing of the DREE programs under a set of "General Development Agreements" with the provinces. Along with this (*under the Regional Development Incentives Act, passed in 1969*) different types of financial incentives, such as grants and loan guarantees, are used to attract entrepreneurs into designated regions or, for industries already established in these regions, to encourage expansion or modernization.

croissance régionale. Néanmoins, les régions défavorisées sont les premières à souffrir de la balkanisation du marché canadien. Si les obstacles non tarifaires entre provinces se multiplient, celles qui parviendront à tirer leur épingle du jeu seront peu nombreuses, compte tenu de l'envergure restreinte du marché canadien, quelle que soit l'importance de l'aide au développement régional qu'elles recevront. C'est d'un œil critique que les programmes de réglementations doivent être examinés en vue d'harmoniser les objectifs et méthodes entre niveaux de gouvernement et de mettre fin aux conflits qui existent entre eux. Un examen de ce type devrait devenir une caractéristique importante des initiatives prises par les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de réforme de la réglementation.

Parallèlement, la politique en matière de développement régional devrait chercher à profiter de l'essor des ressources naturelles, principalement dans le domaine de l'énergie, qui favorise certaines régions traditionnellement déshéritées du pays. Dans le cadre de nos obligations commerciales et de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux à l'intérieur du Canada, tout devrait être fait pour que la région en cause puisse en retirer le maximum de rendement et de retombées économiques. Ces grands projets de développement représentent une occasion unique de libérer la croissance au lieu de la subventionner.

Outre ces quelques observations, nous aimerions, pour conclure, souligner qu'en matière de développement régional, l'Association des manufacturiers canadiens est un farouche partisan de l'économie de marché et préconise qu'on s'en remette aux forces du marché. Le gouvernement ne devrait intervenir que lorsque les circonstances l'exigent et cette intervention devrait être quasi générale, appliquée uniformément et efficace.

Tout en reconnaissant, en matière de développement régional, qu'il faudra nécessairement choisir entre la rentabilité et une répartition plus équitable des choix économiques, nous estimons que le gouvernement fédéral devrait chercher, à long terme, à rentabiliser le marché canadien ce qui, en retour, renforcera notre position concurrentielle dans ce monde et nous donnera les moyens de lutter contre les disparités régionales.

Nous abordons maintenant les programmes de développement régional.

## MOYENS D'ACTION

Après sa création en 1969, le MEER s'est surtout attaché à étoffer l'infrastructure locale et à supprimer les entraves et goulets d'étranglement économiques dans les diverses régions du Canada. Ces dernières années, cette façon de procéder a été suivie d'une décentralisation des programmes du MEER qui a conclu une série «d'ententes-cadres de développement» avec les provinces. Sur ces ententes (aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional, adoptée en 1969) sont venus se greffer différents types d'encouragements financiers, tels que subventions et garanties de prêts, qui servent à attirer les industries dans certaines régions ou, dans le cas d'industries qui y sont déjà implantées, d'encourager leur expansion ou leur modernisation.



The experience of manufacturers with grants and loan guarantees has not been an entirely happy one. Quite apart from the problems of instances where public funds have been channelled into projects that fragment an already marginal regional market and the efficacy of the grants in actually influencing decisions of companies, there is the problem of the discretionary nature of these financial incentives.

Many manufacturers object strongly to the degree of involvement by public servants that is implied in this approach. In part, the basis for this objection is the lack of confidence in the ability of economic planners to make the right decisions. Certainly, departmental officials will agree that it is difficult to develop adequate criteria to guide the choice of projects.

The CMA is of the opinion that the best way to encourage further manufacturing is through tax incentives, which has the important advantage of being a simple non-collection of income instead of the wasteful process of collecting it and paying it back and collecting it again from the resulting income flow.

Tax incentives are a powerful tool to encourage development which is economically justified. They do not encourage developments that are a drain on the economy, because they build upon the acknowledged strength of the profit system. In this respect, we are encouraged by the use of tax incentives for regional development included in the last budget (50 per cent investment tax credit in prescribed incentive areas).

More generally, we share the view with the Economic Council of Canada that "at the heart of the problem of continuing economic disparities in Canada is the major difference that exists between regions in levels of productivity. Among the factors behind these differences in productivity, the Council in particular singled out the quality of the labour force, the speed of adoption of technological improvements and the urban structure as playing a crucial role.

This analysis by the Council implies a need for measures which, in the case of provinces where incomes and educational attainment are lower than the national average, will improve the quality of new entrants to the labour force and increase the ease with which mature members of the labour force can upgrade their education. Enough workers, with the appropriate skills and at the right place and time should be a key goal. Measures which, in the case of provinces where incomes are lower than the national average, encourage the adoption of the best applicable technology in each provincial industry and the most efficient urban structure possible should also be encouraged.

On the matter of transportation, an ever present element in a nation of Canada's size, we believe its relevance to regional development is frequently over-emphasized. Transportation entrepreneurs have usually been quick to develop services to support both regional and frontier development. Difficulties, where they have occurred, are frequently the result of government intervention in the marketplace inhibiting appropriate investment in and operation of transportation services. Exam-

L'expérience des fabricants en matière de subventions et de garanties de prêts n'a pas été très heureuse. Indépendamment des cas où les crédits ont été investis dans des projets qui ont fragmenté un marché régional déjà marginal et de l'efficacité réelle des subventions quant à l'influence qu'elle peuvent exercer sur les décisions des sociétés, le problème du caractère discrétionnaire de ces stimulants financiers se pose.

De nombreux industriels s'opposent vigoureusement à l'intervention trop importante des fonctionnaires qu'implique cette façon de procéder. La raison en est due en partie à ce qu'ils ne font pas confiance aux planificateurs pour prendre les décisions qui s'imposent. Les fonctionnaires conviendront certainement qu'il est difficile d'établir les critères appropriés permettant d'orienter le choix des projets.

L'AMC estime que le meilleur moyen d'encourager l'essor de l'industrie manufacturière est de distribuer des stimulants fiscaux, ce qui présente l'avantage certain d'équivaloir tout simplement à une non-perception de revenus au lieu de recouvrir en pure perte au processus qui consiste à les percevoir, à les redistribuer puis à les percevoir de nouveau à partir de l'apport qu'en résulte.

Les stimulants fiscaux constituent de puissants moyens d'action permettant d'encourager tout projet qui se justifie sur le plan économique. Ils n'encouragent pas ceux qui effectuent une fonction sur l'économie car ils s'appuient sur la puissance reconnue du système de rentabilité. A cet égard, nous avons constaté avec plaisir que davantage de stimulants fiscaux pour le développement régional figurent dans le dernier budget (50 p. 100 de crédit d'impôt à l'investissement dans certaines régions).

De façon plus générale, nous partageons le point de vue du Conseil économique du Canada selon lequel «l'écart important de productivité qui existe entre les régions explique la persistance des disparités économiques au Canada». Parmi les facteurs qui expliquent ces différences de productivité, le Conseil a invoqué en particulier la qualité de la main-d'œuvre, la rapidité avec laquelle les progrès technologiques étaient adoptés et la structure urbaine.

Selon cette analyse, il serait indispensable de recouvrir à des mesures qui, dans le cas des provinces où les revenus et le niveau d'étude sont inférieurs à la moyenne nationale, amélioreront la qualité de ceux qui arrivent sur le marché du travail et permettront à la population active expérimentée de se recycler plus facilement. L'objectif principal devrait en être de rentabiliser au maximum les compétences des travailleurs. Il faudrait aussi encourager des mesures qui, dans le cas des provinces où les revenus sont inférieurs à la moyenne nationale, sont de nature à encourager l'adoption des meilleures techniques applicables à chaque secteur industriel provincial ainsi que la mise en place d'une structure urbaine la plus rationnelle possible.

En ce qui concerne les transports, question qu'on ne peut oublier vu la superficie du Canada, son importance par rapport au développement régional est souvent surestimée. Les chefs des entreprises de transport ont en général mis sur pied rapidement les services permettant de faciliter le développement régional et frontalier. Les difficultés qui surviennent sont souvent dues à l'intervention du gouvernement sur le marché qui empêche les industriels d'investir, à juste titre, dans les



ples include the negative effect which the Crow's Nest Pass rates have had on the evolution of an efficient grain collection and distribution system and the inefficiency resulting from the excessive regulatory intervention by Canadian governments in the trucking industry.

Finally, while permanent migration is no panacea for the problem of regional disparities, increased mobility of workers can improve the capacity of the labour market to better match demand and supply, and we strongly support measures which increase the mobility of workers.

### THE ROLE OF DREE

In light of the above, there is a great deal that can be done by DREE, in conjunction with provincial governments, within the framework of the General Development Agreements.

In addition, the CMA would like to see DREE take an active role in ensuring *the simplicity* of many of the programs dealing with regional disparities at all levels of government and that *they involve a minimum* of regulatory requirements.

We would also like to see DREE continue to emphasize the regional concerns involved with other federal departments' and provincial governments' policies. Moreover, we believe it is a mistake to think of promotion regional development only in terms of new spending programs. Beyond such programs, and perhaps more effective in total, DREE might play a more active role in examining and modifying as appropriate federal fiscal, trade (*including foreign investment*), energy and transportation policies. DREE should also examine closely the regional implications of provincial fiscal, labour (*including minimum wage*) and procurement policies.

In short, along the lines we have briefly suggested, the CMA feels that DREE can play a very useful role.

transports et de les exploiter. On peut citer à cet égard l'effet néfaste que les tarifs du Pas-du-Nid-de-Corbeau ont eu sur l'évolution d'un système rentable de ramassage et de distribution du grain ainsi que l'inefficacité due à la réglementation excessive imposée sur les gouvernements canadiens successifs à l'industrie des camionneurs.

Enfin, si la migration permanente ne suffit pas à résoudre le problème des disparités régionales, un accroissement de la mobilité de la population active peut permettre au marché de la main-d'œuvre d'équilibrer les demandes et les offres d'emploi, et nous apportons notre soutien inconditionnel à toute mesure qui faciliterait cette mobilité.

### RÔLE DU MEER

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, le MEER peut jouer un rôle important, de concert avec les gouvernements provinciaux, dans le cadre des ententes-cadres de développement.

De plus, l'AMC aimerait qu'il s'attache activement à *simplifier* les nombreux programmes portant sur les disparités régionales à tous les niveaux d'administration et à *ce qu'il ne renferme qu'un minimum* de réglementation.

Nous aimerions également que le MEER continue à mettre l'accent sur les questions régionales qui interviennent dans les autres politiques fédérales et provinciales. En outre, nous estimons que c'est un erreur de n'envisager le développement régional que sous l'angle de nouveaux programmes de dépense. Outre la mise en place de ces programmes, le MEER pourrait jouer un rôle plus actif en étudiant et en modifiant, le cas échéant, les politiques fédérales en matière de fiscalité, d'échanges commerciaux (y compris l'investissements étrangers), d'énergie et des transports, ce qui serait peut-être plus rationnel en fin de compte. Il devrait également examiner de près les répercussions régionales des mesures provinciales en matière de fiscalité, de main-d'œuvre (dont le salaire minimum) et de passation de marchés.

En résumé, l'AMC estime que le MEER pourrait jouer un rôle très utile en s'inspirant des quelques suggestions que nous avons proposées.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. John Frank, President, R.L. Crain Inc. and Chairman  
of the Canadian Manufacturers' Association, Business  
Environment Committee;

Mr. L. Thibault, Executive Vice-President, Canadian  
Manufacturers' Association.

M. John Frank, président, R.L. Crain Inc. et président du  
Comité du climat des affaires de l'Association des manu-  
facturiers canadiens;

M. L. Thibault, vice-président exécutif, Association des  
manufacturiers canadiens.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 12, 1981

Issue No. 25

**Twenty-first Proceedings on:**  
Examination of Government Policy  
and Regional Disparities (Main  
Estimates 1980-81)

WITNESS:  
(See back cover)

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 12 mars 1981

Fascicule n° 25

**Vingt et unième fascicule concernant:**  
Examen de la politique du gouvernement  
en matière de disparités régionales  
(Budget des dépenses 1980-1981)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)





**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 12, 1981  
(27)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (Chairman), Barrow, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Robichaud, Roblin, Thériault. (11)

*In attendance:* Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Professor R. I. McAllister, Director, Regional Employment Opportunities Program, The Institute for Research on Public Policy.

A paper by Professor McAllister entitled "Regional Policy in the European Community" was ordered to be printed as *Appendix "25-A"* to these proceedings.

At 11:40 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MARS 1981  
(27)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (président), Barrow, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Robichaud, Roblin, Thériault. (11)

*Aussi présents:* M. Peter Sagar et M<sup>me</sup> Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. R. I. McAllister, directeur, Programme de possibilités régionales d'emploi, Institut de recherches politiques.

Il est ordonné que le document de M. McAllister intitulé «Politique régionale de la communauté européenne» soit joint aux procès-verbaux et témoignages (*appendice «25-A»*).

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 12, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I might remind honourable senators that at 1.15 today the President of the Treasury Board and the Minister of Public Works will be present for our review of the report on the accommodation program of the Department of Public Works. The meeting will be just from 1.15 to 2 o'clock. We have received the permission of the Senate in case the committee should be sitting at the same time as the house. I would hope that honourable senators would be able to be punctual, although it is, of course, a somewhat inconvenient time. I would like, however, to start the meeting punctually at 1.15 since it does have to end at 2 o'clock.

**Senator Godfrey:** Are you serious about that?

**The Chairman:** I am serious.

**Senator Godfrey:** Are you going to be here yourself?

**The Chairman:** I am the least important guy. It does not make any difference whether I am here or not.

**Senator Robichaud:** The notice indicates 1.30 in French, but 1.15 in English.

**Senator Hicks:** We won't start talking French until 1.30, then.

**The Chairman:** The other thing is that Mr. Gerald Hobbs, who is the former chairman of Cominco, will be our witness next Tuesday at 1.30. So it is 1.15 today and 1.30 next Tuesday.

We are now on our 35th hearing on government policy with regard to regional disparities, and we are honoured today to have with us Professor R. I. McAllister, who is professor of economics at Dalhousie University. He is also director of the Regional Employment Opportunities Program for the Institute of Research on Public Policy. He has been adviser on federal and regional policies to the federal Department of Finance, secretary and economic adviser to the Royal Commission on Newfoundland's Economic Prospects, and at one time was the provincial economist to the premier of Newfoundland.

I think Professor McAllister brings a very interesting perspective to our deliberations, because he has done a very intensive examination of regional development policies in the European Community. The situation there is that the Community is dealing with sovereign national governments, each of which has its own internal development policies. The Community has to attempt to meld those policies so that they are not counterproductive to each other, and to enhance the concept of a free trade area, with minimal or non-existent barriers to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la politique gouvernementale et les disparités régionales (Budget principal de 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je peux rappeler aux honorables sénateurs qu'aujourd'hui, à 13 h 15, le président du Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics seront présents, lorsque nous étudierons le rapport sur le Programme de logement du ministère des Travaux publics. La réunion se déroulera de 13 h 15 à 14 heures précises. Nous avons reçu la permission du Sénat au cas où le comité siégerait en même temps que lui. J'espère toutefois que les honorables sénateurs seront en mesure de se montrer ponctuels, bien que le moment soit assez mal choisi. Il faudrait que la séance débute à 13 h 15 pile parce qu'elle doit se terminer à 14 heures.

**Le sénateur Godfrey:** Parlez-vous sérieusement?

**Le président:** Très sérieusement.

**Le sénateur Godfrey:** Allez-vous être ici vous-même?

**Le président:** Je suis le personnage le moins important. Que je sois ici ou non ne fait aucune différence.

**Le sénateur Robichaud:** L'avis indique 13 h 30 en français mais 13 h 15 en anglais.

**Le sénateur Hicks:** Donc, nous ne commencerons pas à parler français avant 13 h 30.

**Le président:** Par ailleurs, monsieur Gerald Hobbs qui est l'ancien président de Cominco sera notre témoin, mardi prochain à 13 h 30. La séance est donc à 13 h 15 aujourd'hui et à 13 h 30 mardi prochain.

Nous en sommes maintenant à notre 35<sup>e</sup> audience sur la politique gouvernementale en ce qui concerne les disparités régionales et nous sommes honorés d'avoir aujourd'hui avec nous monsieur R. I. McAllister, professeur d'économie politique à l'Université Dalhousie. Il est également directeur du Programme des perspectives d'emploi régionales de l'Institut de recherches politiques. Il a été conseiller au ministère fédéral des Finances en matière de politique fédérale et régionale, secrétaire et conseiller économique à la commission royale d'enquête sur les perspectives économiques de Terre-Neuve et, à une époque, il a été économiste provincial du premier ministre de Terre-Neuve.

Je pense que monsieur McAllister apporte une perspective très intéressante à nos délibérations parce qu'il a procédé à un examen très approfondi des politiques de développement régional de la Communauté européenne. Celle-ci traite avec des gouvernements nationaux souverains dont chacun possède ses propres politiques internes de développement. La Communauté doit essayer d'harmoniser ces politiques afin qu'elles ne se contrecarrent pas les unes les autres, de favoriser le libre-échange, avec des barrières tarifaires minimales ou non exis-



## [Text]

trade within the area, while continuing to have co-ordinated tariffs vis-à-vis the outside world.

I think that Professor McAllister can give us a very interesting perspective on our deliberations, and I think, from reading his papers, that his views on Canadian regional development policies will be very interesting.

Professor McAllister.

**Professor R. I. McAllister, Professor of Economics, Dalhousie University:** Thank you very much.

Mr. Chairman and honourable senators, it is a privilege to appear before your committee this morning. The theme of my comments will be that a comparative perspective on policies in other countries can provide useful insights for Canadian policy review. At the same time, quite obviously, one has to be selective, and certainly, as one looks across the regional programs and policies that are to be found in Europe, it is quite obvious that there are no magic formulae.

I have taken the liberty of distributing today two further documents. One of these is on the European Investment Bank, the other is on the European Development Fund.

At the heart of any regional policy discussion, public dialogue is clearly needed in order to clarify what really are the problems, what really are the reasonable goals—bearing in mind conflicting interests and implications—and what, really, are the national and regional priorities. That, I recognize from reading past proceedings of this committee, is precisely what you are undertaking.

I have been asked to review regional policy in the European Community. This is a large topic; I emphasize that I am very much a student of the subject and certainly no expert. As of 1981, the European Community consists of 10 member nations, with a population of some 270 million and a land area about a tenth the size of Canada. Founded on the Treaty of Rome in 1957, the structural framework was to consist of a customs union, necessitating a dismantling of trade obstacles between member countries, and the harmonizing of protective barriers around the Community. The essential purpose was to build a stronger western Europe, with the economic and political clout to balance the USA and the USSR, and the cohesion necessary for meaningful defence systems.

I apologize for showering you with too many documents, but to make life a bit easier, I have summarized what I am going to say in this opening statement in a paper entitled, "Regional Policy in the European Community." You should have been given that this morning. The particular reason why I have given it to you is because it has some maps at the back, and if I may, I am going to use these to illustrate the bare-bones of the EEC regional situation.

Table one shows the over-all area, the population and the population density of the community today.

(For table and maps see appendix)

## [Traduction]

tantes, tout en maintenant des tarifs douaniers coordonnés vis-à-vis du monde extérieur.

Je pense que monsieur McAllister peut nous fournir une perspective très intéressante sur nos délibérations et, à en juger d'après ses documents, je crois que ses opinions sur la politique canadienne de développement régional seront très intéressantes.

Monsieur McAllister.

**Professeur R. I. McAllister, professeur d'Économie politique, Université Dalhousie:** Je vous remercie.

Monsieur le président et honorables sénateurs, c'est un honneur de comparaître devant votre Comité ce matin. Je voudrais montrer ce matin comment une comparaison avec les politiques des autres pays peut fournir des aperçus utiles pour l'étude de la politique canadienne. En même temps, il est tout à fait évident qu'il faut faire preuve de discernement, car lorsqu'on examine les politiques et les programmes régionaux que l'on trouve à l'étranger, plus particulièrement en Europe, il est manifeste qu'il n'existe pas de formule magique.

J'ai pris la liberté de distribuer aujourd'hui deux autres documents. Le premier traite de la Banque européenne d'investissements et l'autre du Fonds européen de développement. Je dois peut-être donner cette précision dès le départ.

Au cœur de toute discussion sur une politique régionale quelconque, le dialogue public est manifestement nécessaire pour préciser ce que sont vraiment les problèmes et les objectifs raisonnables, en tenant compte de la diversité des intérêts et des implications et de ce que sont vraiment les priorités nationales et régionales. A la lecture des délibérations passées de ce Comité, je m'aperçois que c'est précisément là votre objectif.

On m'a demandé d'étudier la politique régionale dans la Communauté européenne. Le sujet est très vaste et je dois dire que j'ai tout à apprendre, que je ne suis certainement pas un spécialiste de ces questions. En 1981, la Communauté européenne compte actuellement 10 pays membres représentant une population de quelque 270 millions d'habitants et une superficie d'environ un dixième de celle du Canada. Fondé par le traité de Rome de 1957, le cadre structurel devait consister en une union douanière qui exigeait la suppression des obstacles commerciaux entre les pays-membres et l'harmonisation des barrières de protection autour de la Communauté. L'objectif principal était de construire une Europe occidentale plus forte, avec la vigueur économique et politique voulue pour faire contrepoids aux États-Unis et à l'URSS et d'assurer la cohésion nécessaire pour des systèmes de défense sérieux.

Je m'excuse de vous submerger de documents mais, pour faciliter les choses, j'ai résumé dans un document intitulé «Politique régionale dans la communauté européenne» ce que je vais dire dans ma déclaration préliminaire. On a dû vous remettre ce document ce matin. Si je vous l'ai distribué, c'est surtout parce qu'il comporte quelques cartes au verso et, si vous le permettez, je vais les utiliser pour illustrer la situation de la C.E.E. du point de vue régional.

Le tableau 1 montre la totalité de la zone, la population et sa densité actuelle dans la communauté.

(Pour le tableau et les cartes, voir l'appendice)



[Text]

Map one, which you will also find at the back of the document I have given you, conveys a sense of the regional distribution of the population. It shows just how concentrated the population is in the London-Paris-Hamburg region.

Table two shows the civilian employment by main sectors of economic activity in the EEC. That, again, is at the back of the material I have given you.

Map two shows the general pattern of regional employment distribution. The red is industry, the green is agriculture and grey is service sector. You will see that the periphery of the Community has a far larger proportion of people employed in agriculture than you find in the centre, albeit agricultural productivity is comparatively low in these regions when compared, for example, with agriculture in the southern U.K.

Map three shows the pattern of gross domestic product per head for the community of 10. This is a complicated map to show quickly on a screen; the main conclusion is that the average per capita gross domestic product is substantially lower on average on the periphery of the community than in the heartland. At the same time, pockets of lower output per head also exist—particularly in quite large pockets characterized by declining industry, such as shipbuilding, textiles, coal and steel.

Over the past 30 years, sweeping economic and social changes have occurred under general "boom" conditions in the EEC—as measured by aggregate data. One has to bear that in mind when one talks of regional policy in the European context. Some sense of the overall changes can be gleaned from the following data: In 1950, some 30 per cent of the civilian labour force was employed in agriculture. By 1980, it had gone down from 30 per cent to 8 per cent. Civilian employment in the service sector grew from 33 per cent in 1950 to 53 per cent by 1980. A rapid urbanization process was accompanying this transformation.

The industrial sector has held fairly steady at about 40 per cent, if one compares 1950 with 1980; within these proportions, there have nevertheless been sweeping structural changes. Such broad economic changes have done little to generate more balanced growth throughout the community.

Disparities as measured, for example, by the kind of information that we have been looking at—such as gross domestic product per head—indicate gaps between the richer and poorer areas: in extreme cases they are as large as six to one—e.g. Hamburg in comparison with the west of Ireland or Calabria in the Italian Mezzogiorno.)

After a prolonged study, the European Commission has just concluded, and I quote:

After a slight contraction in the 1960s, there was a widening in regional disparities in the Community in G.D.P. per head (valued at current market prices and exchange rates)... The relative gap between the 10

[Traduction]

La carte n° 1, que vous trouverez également au verso du document que je vous ai distribué, donne une idée de la répartition régionale de la population. Elle montre la densité de la population dans la région Londres-Paris-Hambourg.

Le tableau n° 2 montre l'emploi des civils par secteurs principaux de l'activité économique dans la CEE. Une fois encore, cela se trouve à la fin du document que je vous ai fourni.

La carte n° 2 montre la structure générale de la répartition régionale de l'emploi. Le rouge indique l'industrie, le vert l'agriculture et le gris le secteur tertiaire. Vous constaterez que la périphérie de la communauté compte une bien plus forte proportion d'employés dans l'agriculture que ce n'est le cas dans le centre, bien que la productivité agricole de ces régions soit faible comparativement à celle, par exemple, de l'agriculture pratiquée dans le Sud du Royaume-Uni.

La carte n° 3 montre la structure du produit national brut par habitant pour la communauté des 10. Cette carte est compliquée pour être montrée rapidement sur un écran, retenons-en surtout que la moyenne du produit national brut par habitant est en moyenne notablement plus faible sur la périphérie de la communauté qu'au centre. En même temps, il se trouve aussi des poches de production plus faibles par habitant—en particulier des poches très importantes définies par une industrie en perte de vitesse, comme c'est le cas des chantiers maritimes, des textiles, du charbon et des aciéries.

Au cours des 30 dernières années, il s'est produit des modifications économiques et sociales radicales dans des conditions «explosives» à la CEE, selon les données globales. On doit y songer lorsqu'on parle de politiques régionales dans le contexte européen. Les données suivantes permettent de se faire une idée des modifications globales: en 1950, quelque 30% de la main-d'œuvre civile étaient employés dans l'agriculture. En 1980, ce pourcentage était tombé de 30 à 8 p. cent. L'emploi des civils dans le secteur tertiaire qui était de 33 p. cent en 1950, a augmenté pour atteindre 53 p. cent en 1980. Un processus d'urbanisation rapide s'est aussi produit.

Le secteur industriel s'est maintenu relativement stable à environ 40 p. cent, si l'on compare 1950 à 1980; dans ces proportions, il s'est toutefois produit des modifications de structure radicales. Ces grandes modifications survenues dans l'économie ont peu contribué à équilibrer la croissance dans la Communauté.

Les disparités, si on les mesure par exemple à l'aide du genre de renseignements que nous avons examinés, à savoir le produit national brut par habitant, indiquent des écarts entre les régions les plus riches et les plus pauvres. Dans des cas extrêmes, ces écarts peuvent atteindre une proportion de six à un pour Hambourg comparativement à l'Ouest de l'Irlande ou la Calabre dans le Mezzogiorno italien.

Après une longue étude, la Commission européenne vient tout juste de conclure, et je cite:

Après une légère diminution dans les années 1960, il s'est produit un accroissement des disparités régionales dans le produit national brut par habitant de la communauté (évalué aux prix et aux taux de change actuels du



## [Text]

strongest and the 10 weakest regions rose from 2.9 to 1, in 1970, to 4.0 to 1 in 1977. Other indicators of dispersion show similar results . . .

There were two main reasons for the reversal of trends in the 1970s.

—First, the general performance of national economies differed substantially during the 1970s. This was of course aggravated by differences in regional performances within countries.

—Second, there was the reversal in migration movements. Emigration from the periphery to the centre in the 1960s helped to reduce disparities whereas the cessation and, in some cases, reversal of these outward movements in the 1970s, contributed to the increase in disparities.

Perceptions of the main regional problems of the Community are generally clustered under six main categories.

(1) Peripheral regions of the Community, mostly with a high proportion of the labour force in agriculture but relatively low agricultural productivity. (2) old industrial areas that have failed to adjust to sweeping structural and technological changes; (3) urban growth problems, especially the larger cities; (4) environmental degradation; (5) frontier regions abutting the east European bloc countries; and, (6) the ethnic problems that are, in varying degrees, linked to economic circumstances.

In analyzing such problems, there is a growing awareness of the potential value of quantification as well as of its limits. Moreover, efforts are now being made, especially by the European Commission, to integrate economic and social data to provide improved and comparative information, and to generate through that mechanism greater appreciation of the wide-ranging nature of many of the problems.

In the paper I have given you, I emphasized that each member country has its own regional development policies, and I have discussed these somewhat. In the overall scheme of things, national policies are more significant instruments for tackling regional development problems in Europe than are those of the European Commission. After all, the Community budget only accounts for one per cent of the total Community gross national product at this point, and some 75 per cent of that goes on agriculture.

Altogether there are over 50 different national instruments specifically designed for regional policy in the EEC member countries. I will not bore you by going through the categories, but I have listed them in the paper I have given you.

In kind, there are few apparent differences between the amalgam of European national policies and programs and those currently to be found in Canada. In both cases, the overall effort has been largely diluted because vast areas are

## [Traduction]

marché) . . . L'écart relatif entre les dix régions les plus fortes et les dix régions les plus faibles est passé de 2.9 à 1 en 1970 à 4 à 1 en 1977. D'autres indicateurs de dispersion montrent des résultats similaires . . .

Il y a eu deux raisons principales à l'inversion des tendances dans les années 1970.

—Premièrement, le rendement général des économies nationales a différé notablement pendant les années 1970. Bien entendu, cela a été aggravé par les différences dans le rendement des régions au sein des pays.

—Deuxièmement, il y a eu une inversion des mouvements de migration. Au cours des années 1960, les migrations de la périphérie vers le centre ont aidé à réduire les disparités alors que la disparition, et dans certains cas, l'inversion de ces mouvements vers l'extérieur au cours des années 1970 ont contribué à accentuer les disparités.

Les perceptions des principaux problèmes régionaux de la communauté sont généralement groupées en six grandes catégories.

1) Les régions périphériques de la Communauté qui comptent une proportion élevée de la main-d'œuvre agricole mais une productivité agricole relativement faible. 2) Les anciennes régions industrielles qui n'ont pas pu s'adapter aux modifications radicales dans les structures et la technologie. 3) Les problèmes de croissance urbaine, en particulier les plus grandes villes. 4) La dégradation de l'environnement. 5) Les régions éloignées contiguës aux pays de l'Europe de l'Est. 6) Les problèmes ethniques qui sont à divers degrés reliés à la conjoncture.

Dans l'analyse de ces problèmes, on est de plus en plus conscients de la valeur potentielle de la quantification, ainsi que de ses limites. En outre, on s'efforce actuellement, en particulier à la Commission européenne, d'intégrer des données économiques et sociales pour fournir des renseignements améliorés et comparatifs, afin d'obtenir par ce mécanisme, une meilleure appréciation de la nature très diverse de ces problèmes.

Dans le document que je vous ai distribué, j'ai souligné que chaque pays membre possédait ses propres politiques de développement régional et j'ai effleuré le sujet. Globalement, les politiques nationales sont des instruments plus importants pour s'attaquer aux problèmes de développement régional que ne le sont celles de la Commission européenne. Après tout, le budget de la communauté ne compte que pour 1 p. 100 du produit national brut de la communauté dans ce domaine et quelque 75 p. 100 vont à l'agriculture.

Au total, il y a plus de 50 différentes mesures à l'échelon national, spécialement conçues pour la politique régionale dans les pays membres de la CEE. Je ne vais pas vous importuner en passant en revue les catégories mais je les ai énumérées dans la documentation que je vous ai fournie.

Spécifiquement, il y a peu de différences apparentes entre l'amalgame de politiques et de programmes nationaux européens et ceux que l'on trouve au Canada. Dans les deux cas, l'effort global a été largement dilué parce que de vastes régions



## [Text]

eligible for regional aid. In the European Community case some 40 per cent of the population live in such areas.

Seven points of particular interest for a Canadian review might be raised from an overview of national regional policies: First of all, land use and environmental planning seems, in the countries where regional planning appears most effective—including West Germany, the Netherlands and central-southern France—to be better integrated into regional development programming than is the general case in Canada.

Second, a more consistent and aggressive approach in the designation of growth centres appears to be occurring, especially in the Netherlands, France and Denmark. Dr. Paul Romus of the University of Bruxelles recently gave a lecture at Dalhousie University. I asked him this question: "You have worked closely with the Commission now for about 20 years. What is the main lesson that you got from looking at the regional policies of the member country governments and those of the European Commission? If you had one lesson to tell us, what would it be?" He said the one lesson he would really emphasize is the value of growth centres as a framework too regional development planning in the EEC.

Third, greater effort is often to be found in the containment, I believe, of urban growth in the European Community—in smaller towns it is achieved via strict land use planning regulations—for example in the Netherlands and West Germany—and in large cities by tax penalties, in the case of Paris, and permit regulations in a number of cities for example London.

Fourth, state corporations have provided considerable leadership in the development of some of the poorer regions. The Italian Mezzogiorno is a case in point, as is the role of start corporations in French regional development.

Fifth, the members of the European Community have agreed to impose ceilings on the amount of direct aid that can be given as regional incentives to industries locating in various parts of the Community. They have a tier system, with a consensus as to the levels of amounts that can be given by the various member countries. I do not think it is monitored very effectively—but the system is still there.

Sixth, after a period of experimentation at the national levels of government regarding regional policy, consolidation seems to be the watchword since the 1973 oil crisis in terms of national regional policies. The European Commission itself now appears to be striking a more innovative role at the very moment when retired governments are becoming more conservative.

Seventh, national perceptions of the importance of regional policies clearly vary considerably from country to country, and they somewhat ebb and flow.

## [Traduction]

sont admissibles à l'aide régionale. Dans le cas de la communauté européenne, environ 40 p. 100 de la population vivent dans ces régions.

Un examen général des politiques régionales et nationales permet de soulever sept questions, qui intéressent tout particulièrement le Canada. Premièrement, dans les pays où la planification régionale semble la plus efficace, y compris l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-bas, le Centre du Sud de la France, l'utilisation des terres et la planification environnementale semblent mieux intégrés à la programmation du développement régional, que ce n'est en général le cas au Canada.

Deuxièmement, il semble y avoir une approche plus logique et plus dynamique dans la désignation des centres de croissance, en particulier aux Pays-Bas, en France et au Danemark. M. Paul Romus de l'Université de Bruxelles a dernièrement donné une conférence à l'Université Dalhousie et je lui ai posé la question suivante: Vous travaillez en étroite collaboration avec la Commission depuis une vingtaine d'années. Quelle est la leçon principale que vous avez tirée de l'étude des politiques régionales des gouvernements de ces pays et de la Commission européenne? Si vous en avez tiré une leçon, quelle est-elle? Il a répondu qu'il insisterait sur la valeur des centres de croissance qui constituent le cadre de la planification du développement régional au sein de la CEE.

Troisièmement, on constate qu'il est parfois consacré plus d'efforts à l'endiguement de la croissance urbaine dans la Communauté européenne—dans les petites villes par l'observation stricte des règlements de planification de l'utilisation des terres aux Pays-Bas et en Allemagne de l'Ouest, par exemple, et dans les grandes villes par des pénalités sous forme d'impôts, c'est le cas à Paris, et des règlements sur les permis dans un certain nombre de villes, dont Londres.

Quatrièmement, les sociétés d'État ont joué un rôle considérable d'encadrement dans le développement de certaines des régions les plus pauvres. Le Mezzogiorno italien en est un excellent exemple, comme le rôle des sociétés d'État dans l'expansion régionale en France.

Cinquièmement, les membres de la Communauté européenne ont convenu d'imposer des plafonds à la quantité d'aide directe qui peut être accordée comme mesures d'incitation régionales, aux industries implantées dans diverses parties de la Communauté. Ils ont un système à plusieurs niveaux et s'entendent quant aux montants que peuvent accorder les divers pays membres. Je ne crois pas toutefois que le contrôle en soit très efficace; de toute façon le système est toujours en place.

Sixièmement, après une période d'expérimentation de la politique régionale, la concentration semble être le mot d'ordre depuis la crise du pétrole de 1973 pour ce qui est des programmes régionaux nationaux. La Commission européenne semble maintenant vouloir jouer un rôle plus innovateur, au moment même où les gouvernements nationaux deviennent plus conservateurs.

Septièmement, il est clair que chaque pays conçoit différemment l'importance des programmes régionaux et ils fluctuent donc plus ou moins.



## [Text]

So much for the national regional development policies. What about those of the Community? Initially, the European Community saw regional policy as somewhat peripheral to its mandate. There seems to have been a fairly widespread belief—as in Canada in the same period of the late 1950s and early 1960s—that regional problems would be largely resolved, if sustained, and reasonably rapid economic growth could be generated in the industrial heartlands. Some labour would move to jobs in richer regions; some capital would flow to create employment opportunities in poorer regions. Local regional problems would largely be patched up by the national governments.

It was with this general philosophy as a backcloth, that the European Investment Bank was established in 1958. I am going to focus, in my closing comments, on just two agencies that are the two main organizations in the European Community of a regional development significance. They are the European Investment Bank and the European Regional Development Fund. My separate papers, on these two organizations, will provide background details should you wish to pursue the ideas further.

It should be noted that, while the Spaak Committee, designing the Treaty of Rome, apparently contemplated the Regional Development Bank Agency, the notion was rejected in 1957 in favour of the European Investment Bank, which is a more conventional banking instrument.

Over its 22-year existence, the EIB has loaned 17,263,000 European units of account. A European unit of account currently runs at about \$1.3 U.S. dollars. Some two-thirds of the EIB loans have been invested in regions that are identified, by the member nations, as regionally depressed. In 1980, for example, 44 per cent of loans within the Community went to Italy, mostly to the Mezzogiorno; 23 per cent went to projects in the U.K.; and 13 per cent went to projects in Ireland.

Particularly since 1973, an increasing proportion of EIB loans has gone to projects in the energy sector. Most of these were also in the more depressed regions. Thus, in 1980, some 40 per cent of all EIB loans went to energy projects. Water supply projects, irrigation, drainage and sewage works as well as communication projects, also received a large proportion of EIB financing.

Loans to industry, despite the difficult investment climate of 1980, increased in aggregate in 1980 over 1979, including loans through the EIB Global Loan Program. The Global Loan Program is a program where the EIB lends to a national of regional development agency; the EIB agrees with the development agency on the guidelines that are going to be used by that agency in lending in local regions; the EIB monitors the appraisal process that is taking place. Once the EIB has worked with the agency for a period, a great deal of delegation essentially occurs.

## [Traduction]

Et voilà pour les programmes de développement régional nationaux. Qu'en est-il de ceux de la Communauté? Au début, la CEE considérait la politique régionale comme quelque peu en marge de son mandat. Il semble qu'on ait passablement cru, comme au Canada à la fin des années 50 et au début des années 60, que les problèmes régionaux seraient en majeure partie résolus, si l'on pouvait susciter une croissance économique assez rapide et soutenue dans les centres industriels. Une partie de la main d'œuvre chercherait du travail dans les régions riches; l'injection de capitaux permettrait de créer des emplois dans les régions pauvres. Les problèmes régionaux locaux seraient en majeure partie réglés par les gouvernements nationaux.

C'est à partir de ce principe qu'a été créée en 1958 la Banque européenne d'investissement. J'insisterai, à la fin de mon exposé, sur les deux grands organismes de la Communauté européenne qui s'occupent surtout de développement régional. Je veux parler de la Banque européenne d'investissement ainsi que du Fonds européen de développements régional. Mes documents sur ces deux organismes contiennent des données de base, s'il vous intéresse d'étudier la question plus à fond.

Il faut remarquer qu'alors que le Comité Spaak, qui est à l'origine du Traité de Rome, avait, paraît-il, songé à une Banque de développement régional, l'idée a été rejetée en 1957 en faveur de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui s'avère un instrument bancaire plus classique.

En 22 ans, la BEI a prêté 17,263,000 unités de compte européennes. Une unité de compte européenne correspond à l'heure actuelle à quelque 1,3 dollar américain. Environ les deux tiers des prêts consentis par la BEI ont été investis dans des régions qui sont désignées par les pays membres comme des régions en crise. En 1980, par exemple, 44 p. cent des prêts consentis au sein de la Communauté étaient destinés à l'Italie surtout au Mezzogiorno, 23 p. 100 à des projets au Royaume-Uni et 13 p. 100 en Irlande.

Surtout depuis 1973, une proportion sans cesse croissante des prêts consentis par la BEI ont servi au financement de projets du secteur énergétique, pour la plupart, bien sûr dans des régions en crise. Ainsi, en 1980, quelque 40 p. 100 de ces prêts ont été affectés à des projets énergétiques, à des projets d'approvisionnement en eau, des travaux d'irrigation, de drainage et d'égout ainsi qu'à des projets de communication qui ont absorbé une bonne partie du financement.

Les prêts consentis à l'industrie, malgré le climat défavorable aux investissements en 1980, se sont accrus dans l'ensemble par rapport à 1979, y compris les prêts consentis dans le cadre du programme global de prêts de la BEI. Ce programme permet tout simplement à cette dernière de prêter à une agence de développement national ou régional, de s'entendre avec elle quant aux lignes directrices à suivre pour prêter aux régions et de contrôler le processus d'évaluation en cours; fondamentalement donc, la BEI délègue, à cette agence auxiliaire le soin de s'occuper des opérations de prêt. La BEI travaille en collaboration avec l'agence pendant un certain temps, puis lui délègue ensuite une grande part des responsabilités.



**[Text]**

It is concluded, from looking at the EIB, that there are relevant lessons that those responsible for Canadian regional policy can learn from the EIB record. Particular note is placed on the cementing role the EIB has deliberately played in financing common projects—for example, energy, highways etc.—binding member countries more closely together. At the same time, it is emphasized how the EIB has funded 75 per cent of its projects, as a matter of policy, in poorer regions on a generally viable basis.

I would suggest, from reviewing the EIB experiencing that a Canadian development bank, with provincial governments playing a major role, and with federal representation, should be considered as a mechanism for future Canadian regional policy in this country—rather along the lines of the European Investment Bank. The symbolic and unifying role of the EIB, with its focus on practical projects and its proven capacity to raise funds on the capital markets and to loan them in the poorer regions, makes it an agency that merits very careful Canadian review.

In the background paper on the EIB, I have guilt often linked it to the Federal Business Development Bank which, at this point, seems to be in search of a new role; I have made a number of suggestions which tie the EIB to the Federal Business Development Bank.

The second Community instrument, of particular relevance to Canadian regional policy, is the European Regional Development Fund. This is a grant agency and was established in 1975. Over its six years of life, the ERDF has rapidly become the focal point of regional development aid by the Community, although there are other programs which I will not touch on now.

The budget for the ERDF was fixed, for 1980, as 1,165 million European units of account which is about 1.4 billion U.S. dollars. Actual expenditures were about two-thirds of that, since ERDF expenditures are in the form of reimbursements to national governments for their expenditures on approved regional development projects. In other words, the governments have to demonstrate to the ERDF that they have actually spent the money on agreed-upon projects before the ERDF, in turn, will pay them.

Ninety-five per cent of ERDF expenditures are according to a negotiated quota system. As of 1981 Italy receives 35 p. 100; the U.K. 24 per cent; Ireland 6 per cent; and so on. On a per capita basis, Ireland fares best.

Over the period 1975-1980, some 40 per cent of the Community's population was eligible for ERDF aid. Some 12,700 individual projects were assisted, about 70 per cent being infrastructure, and about 30 per cent being in the industrial and service sectors.

You will notice, if you look at the map I have tied into the paper on the European Regional Development Fund, that the bulk of grants the ERDF is giving in the poorer regions

**[Traduction]**

Il faut conclure, après avoir étudié la BEI, que les responsables de la politique régionale du Canada ont d'importantes leçons à tirer de l'expérience de cet organisme. Il faut insister tout particulièrement sur le rôle de consolidation que la BEI a délibérément joué dans le financement de projets communs, (comme l'énergie, les autorités) en rapprochant plus étroitement des pays membres. En même temps, il faut souligner la façon dont elle s'y est prise pour assurer le financement de 75 p. 100 de ses projets dans les régions pauvres de manière à les rentabiliser.

J'en conclus, d'après l'exemple de la BEI, qu'il faudrait envisager comme instrument éventuel de politique régionale à une banque canadienne de développement au sein de laquelle les gouvernements provinciaux auraient un rôle important à jouer et où le gouvernement fédéral serait représenté et qui s'inspirerait de la Banque européenne d'investissement. Le rôle symbolique et unificateur de la BEI, qui met l'accent sur des projets pratiques et qui a prouvé qu'elle était en mesure de rassembler des fonds sur les marchés des capitaux et de les prêter aux régions pauvres, en fait un organisme qui mérite un examen attentif de la part du Canada.

Dans le document sur la Banque européenne d'investissement, je l'ai très souvent rapprochée de la Banque fédérale de développement qui, pour l'instant, semble être à la recherche d'un nouveau rôle, et j'ai fait un certain nombre de suggestions qui les lient l'une à l'autre à la Banque fédérale de développement.

Le deuxième instrument de la Communauté qui revêt un intérêt particulier pour la politique régionale au Canada, c'est le Fonds européen de développement régional. Il s'agit d'aide qui a vu le jour en 1975. En six ans, le fonds est vite devenu l'élément central de l'aide au développement régional de la Communauté bien qu'il existe un grand nombre d'autres programmes dont je ne parlerai pas pour l'instant.

Le budget du fonds a été fixé, pour 1980, à 1,165 millions d'unités de compte européennes, ce qui représente environ 1,4 milliards de dollars américains. Les dépenses réelles ont représenté quelque deux-tiers de ce chiffre puisqu'elles revêtent la forme de remboursements aux gouvernements nationaux pour leurs dépenses au titre de projets de développement régional approuvés. Autrement dit, les gouvernements doivent prouver au Fonds européen de développement régional qu'ils ont vraiment affecté l'argent à des projets approuvés avant que ce dernier ne les rembourse.

Quatre vingt quinze p. 100 des dépenses du FEDR sont calculées en fonction d'un système de contingents. En 1981, l'Italie reçoit 35 p. 100, le Royaume-Uni 24 p. 100, la France presque 14 p. 100, la Grèce 13 p. 100, l'Irlande 6 p. 100 etc. Par habitant, c'est l'Irlande qui est dans la meilleure situation.

Entre 1975 et 1980, quelque 40 p. 100 de la population de la Communauté pouvaient bénéficier de l'aide du Fonds. Sur les quelques 12 700 projets en cause, quelque 70 p. 100 étaient des projets d'infrastructure et environ 30 p. 100 relevaient des secteurs de l'industrie et des services.

Vous remarquerez, si vous jetez un coup d'œil sur la carte que j'ai jointe au document sur le Fonds européen de développement régional, que la majeure partie des subventions que le



## [Text]

seemed to be going on infrastructure, and the bulk of grants going to the less impoverished regions are going on industry.

Of the infrastructure projects, some 50 per cent were linked to industrial estates. Of the industrial aid, the larger projects aided were the chemical industry sector, followed by the motor vehicle industry sector. The smaller projects were fairly diversified.

Today, the ERDF faces a choice of either being a passive transfer instrument, or an aggressive project and program shaper or catalyst. At present I think it is fair to say that it sits uneasily between the two roles.

The Fund is intended to be an incremental agency, reimbursing national governments for aid they themselves have allocated for regional projects that fit their own priorities, as well as the ERDF formulae. The ERDF formulae, in practice, are extremely loose.

You will see, from my paper on the ERDF, that some governments clearly treat the ERDF somewhat cavalierly.

The European Regional Development Fund, is now pursuing a program-planning approach in the hope that this will result in more coherent and dynamic regional programming by the member states. At present, some are clearly very well organized, for example, the Netherlands, Southern France and West Germany. Others, such as Italy and the U.K., still appear rather chaotic in the programs they are producing.

There are some potential lessons for Canada from the ERDF, and I will give some examples.

First, the ERDF emphasizes its catalytic role. DREE, on the other hand, has historically, I think it is fair to say—although I am not sure it is doing it now—tended to be something of an empire builder of its own programs.

Second, the ERDF has developed a negotiated quota system. I would suggest that such a system could well be an improvement on the traditional DREE *ad hoc* approach—again, I am looking at it historically—in that each province would share some of the responsibility for determining the quota. In other words, the quota would itself be the product of federal-provincial negotiations.

Third, the European Regional Development Fund is concentrating on improving the quality of member-state programs for regional development. Too much, I think, should not be expected from this—the good, I suspect, will get better, but what of those governments that do not seem to take regional balance too seriously? Having said that, Canadian provincial governments, in particular I believe, could benefit from very careful review of some of the better program work now coming out from the ERDF.

## [Traduction]

Fonds consent aux régions pauvres semblaient être destinées aux projets d'infrastructure alors que dans l'ensemble, les subventions destinées aux régions mieux nanties, étaient réservées au secteur industriel.

Quant aux projets d'infrastructure, quelque 50 p. 100 se rattachaient aux parcs industriels. Pour ce qui concerne l'aide industrielle, les grands projets qui ont bénéficié d'une aide relevaient du secteur de l'industrie chimique, ainsi que de celui de l'industrie des véhicules automobiles. Les projets de moindre envergure étaient assez diversifiés.

Pour l'instant le FEDR a le choix entre demeurer un instrument de transfert passif ou devenir un projet dynamique, un initiateur de programmes ou un catalyseur. A l'heure actuelle, je crois qu'il est juste de dire qu'il ne sait de quel côté se tourner.

Le fonds est conçu comme une agence dont le rôle reste marginal: elle bourse les gouvernements nationaux de l'aide qu'ils ont eux-mêmes accordée à des projets régionaux répondant à leurs propres priorités et aux formules du FEDR. Dans la pratique, celles-ci sont très élastiques.

Vous vous rendrez compte en lisant mon document qu'il est évident que certains pouvoirs publics traitent le FEDR assez cavalièrement.

Le Fonds européen de développement régional s'est lancé dans la planification de programmes dans l'espoir que les États membres parviendront à une programmation plus cohérente et plus dynamique. A l'heure actuelle, certains d'entre-eux sont nettement très bien organisés, notamment les Pays-Bas, le Sud de la France et l'Allemagne de l'Ouest. D'autres, comme l'Italie et le Royaume-Uni, semblent toujours présenter des programmes assez chaotiques.

Le Canada a éventuellement certaines leçons à tirer du FEDR, en voici quelques exemples.

Premièrement, le FEDR met l'accent sur son rôle de catalyseur. D'autre part, le MEER a toujours eu tendance, je crois qu'il est juste de le dire—même si je ne suis pas convaincu que ce soit le cas à l'heure actuelle—à être en quelque sorte l'instigateur de ses propres programmes.

Deuxièmement, le FEDR a mis au point un système négocié de contingents. Ce système pourrait, selon moi, constituer une amélioration par rapport à la démarche traditionnelle du MEER—une fois de plus, si l'on tient compte de ce qui s'est fait jusqu'ici—pourvu que chaque province partage une certaine responsabilité dans le contingentement. Autrement dit, le contingentement pourrait être lui-même la résultante de négociations fédérales-provinciales.

Troisièmement, le Fonds européen de développement régional s'efforce surtout d'améliorer la qualité des programmes de développement régional des États membres. Il ne faudrait pas, selon moi, en attendre grand-chose: les mieux nantis, je suppose, obtiendront davantage, mais que dire de ceux qui ne semblent pas prendre très au sérieux l'équilibre régional? Cela étant dit, les gouvernements provinciaux canadiens en particulier, pourraient profiter d'une révision très prudente de certains des meilleurs programmes mis en œuvre par le FEDR.



[Text]

Fourth, member states play an overall policy role in the ERDF. Such an approach is not the case behind provincial and federal Canadian regional policies on an across-the-board basis. DREE has tended—and again I speak historically because I think things have changed recently—to play poker with the provincial governments when it comes to allocating funds. The financial guidelines have been unclear.

Fifth, the technical work now fostered by the European Regional Development Fund, I believe, merits careful investigation.

Sixth, the ERDF is guided by a Regional Policy Committee and a Fund Committee, both with national government representation. Some such broad regional policy group could be of use in the Canadian setting—again the emphasis being on trying to bring provinces to share more responsibility for overall regional policy planning rather than concentrating solely on what goes on in their own provinces. This is, what has in fact happened in the European Community. West Germany, for example, comments, through the mechanism of the two committees, on what is going on in Italy and offers advice. It is not always gracefully received, but it is offered.

**Senator Hicks:** Before Professor McAllister leaves the European Regional Development Fund, would he tell us where the money comes from?

**Professor McAllister:** The money for the European Regional Development Fund comes from the general budget of the European Commission.

**Senator Hicks:** In the same proportion that they support any other activity?

**Professor McAllister:** According to the perceived priorities of the Commission. I should perhaps make clear the financial distinctions between the EIB and the ERDF. The European Investment Bank raises its funds on the capital markets and lends out at interest rates that will enable it to retain its AAA rating. The ERDF, on the other hand, is a great agency. It draws its money from the European Commission budget.

**Senator Hicks:** And all its assistance is in the form of non-repayable grants.

**Professor McAllister:** All its assistance is in the form of non-repayable grants, yes. I should add also, as a minor addition, the funding of research.

By way of conclusion I am suggesting that there are substantial lessons from the European Community that merit Canadian review, both in the way that problems are perceived and in the way policy instruments are shaped. This is true both when one looks at national governments and when one looks at the European Commission itself. One obviously should overemphasize the comparison between the Canadian federal system and the EEC system. As I have already said, the European Commission's budget is less than one per cent of the European Community's GNP, and then some 75 per cent of that is allocated to agriculture support programs, some of which, of course, do bring substantial benefits to the poorer

[Traduction]

Quatrièmement, les États membres jouent un rôle décisif au FEDR. En général, tel n'est pas le cas des provinces quand il s'agit de décider des politiques régionales avec le gouvernement fédéral. Le MEER a eu tendance—une fois de plus par le passé car je crois que les choses ont changé récemment—to jouer au poker avec les gouvernements provinciaux lorsqu'il s'agissait d'affecter les crédits. Les directives financières n'étaient pas claires.

Cinquièmement, les travaux techniques présentement subventionnés par le Fonds européen de développement régional méritent à mon avis un examen sérieux.

Sixièmement, le FEDR est guidé par un Comité des programmes régionaux et un Comité du fonds, auxquels siègent les représentants des gouvernements des différents pays. Un groupe de politique régionale de cette envergure pourrait être utile dans le contexte canadien; il faudrait une fois de plus s'efforcer d'amener les provinces à participer davantage à la planification des programmes régionaux plutôt qu'à se limiter à ce qui se passe chez-elles. C'est ce qui s'est vraiment passé dans la Communauté européenne. L'Allemagne de l'Ouest, par exemple, fait des remarques par l'intermédiaire du Fonds sur ce qui se passe en Italie et prodigue des conseils qui ne sont pas toujours acceptés de bonne grâce, mais qui sont donnés quand même.

**Le sénateur Hicks:** Avant que le professeur McAllister n'en finisse avec le Fonds européen de développement régional, pourrait-il me dire d'où proviennent les crédits?

**M. McAllister:** Du budget de la Commission européenne.

**Le sénateur Hicks:** Ils souscrivent dans les mêmes proportions à toute autre activité?

**M. McAllister:** En fonction des priorités reconnues de la Commission. Je devrais sans doute préciser ce qui distingue financièrement la Banque européenne d'investissement du FEDR. La BEI collecte ses fonds sur les marchés de capitaux et les prête, à des taux d'intérêts lui permettant de conserver son standing. Alors que le FEDR est un organisme de subventions financé par la Communauté européenne.

**Le sénateur Hicks:** Et toute son aide est offerte sous forme de subventions non remboursables, n'est-ce pas?

**M. McAllister:** C'est exact. Je dois aussi mentionner le financement de la recherche.

Pour terminer, je suggère qu'il y a des leçons importantes que les Canadiens pourraient apprendre tant pour la façon dont les problèmes sont perçus que pour celle dont les instruments politiques sont forgés; tant pour les gouvernements nationaux que pour la Communauté européenne elle-même. Il ne faut évidemment pas trop forcer la comparaison entre le système fédéral canadien et le système de la CEE. Comme je l'ai déjà dit, le budget de la Communauté européenne représente moins de 2 pour cent du PNB de la Communauté européenne, et environ 75 pour cent de ce montant sont affectés à des programmes de soutien agricole, dont certains avantagent considérablement les régions plus pauvres; mais il



[Text]

regions. Nor, however, should the value of such comparisons be written off. The amount allocated to regional development, by the European Commission, is growing quite fast. It is quite likely that the EEC budget could become substantially larger over the coming decade. A lot will depend, when one looks at the European Community, on the vote to be played by the European Parliament and its relationship with the national governments.

**The Chairman:** Thank you, Professor McAllister. The lead questioner is Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I could start off by asking clarification of this one per cent figure which you have referred to more than once. You say that the commission's budget is one per cent of the Community GNP. Are you referring there to its total budget?

**Professor McAllister:** I am referring to its total budget.

**Senator Grosart:** What is the relationship of the total expenditure on the elimination of regional disparities in the Community, that is, taking both Community and national. What kind of money are we talking about?

**Professor McAllister:** I will try and answer that in two ways, if I may. First of all, one has the national governments' programs for regional development. They fall into two main categories: the first covers programs that they say are regional development programs; on the other hand, however, they have a lot of programs that may not be called specifically regional development instruments, but which may be of far greater importance and significance to regional development than the alleged regional programs. As to how large those programs are, en masse, I would not really like to guess.

The second point can be set in terms of the European Commission's budget; how much are they spending on regional development? I would also answer that in three ways: first, they have their grant programs that are specifically for regional development: for example, the European Regional Development Fund budget for 1980 would account for something of the order of seven per cent of their total budget. Second, there are other grant and support programs, for example under the EAGGF and ECSC, that have major regional components. Third there is the EIB which, while not a subsidy grant instrument, is of considerable importance as a mechanism for channelling loans into the poorer areas.

**Senator Grosart:** Excuse me, the total budget of ERDF?

**Professor McAllister:** Of the European Commission?

**Senator Hicks:** No, your interpretation was wrong, I think, but let us get it clarified.

**Senator Grosart:** Just compare the one per cent to the seven per cent figures that you have given us.

**Professor McAllister:** All right. The European Commission's budget for 1980 is just under one per cent of the gross national product.

**Senator Grosart:** That is the total budget?

[Traduction]

ne faut pas, non plus, ignorer complètement la valeur de telles comparaisons. Le montant affecté à l'expansion régionale par la Commission européenne croît très vite, et il est probable que le budget de la CEE devienne considérablement plus important au cours de la prochaine décennie. Tout dépendra du rôle que jouera le Parlement européen et de ses rapports avec les gouvernements nationaux, au moment où on étudie ce système.

**Le président:** Merci, monsieur McAllister. La première question sera posée par le sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Peut-être pourrais-je commencer par demander un éclaircissement sur ce 1 pour cent dont vous avez parlé à plus d'une reprise. Vous dites que le budget de la Communauté représente 1 pour cent du PNB de la Communauté. Parlez-vous de son budget total?

**M. McAllister:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Quel est le rapport entre les dépenses totales, pour l'élimination des disparités régionales dans la Communauté, c'est-à-dire, à l'échelle de la Communauté et à l'échelle nationale. De quel montant parlons-nous?

**M. McAllister:** J'essaierai de répondre à votre question de deux façons. Tout d'abord, il y a les programmes d'expansion régionale des gouvernements nationaux. Ils sont répartis en deux grandes catégories: la première comprend les programmes d'expansion régionale; mais il s'en trouve nombre qui n'ont pas pour objectif l'expansion régionale, mais qui ont peut-être une plus grande incidence sur l'expansion régionale, que les programmes d'expansion régionale. Je ne m'aventure pas à estimer l'importance globale de ces programmes.

Le deuxième point, en ce qui a trait au budget de la Commission européenne, est le montant consacré à l'expansion régionale, et je pourrais aussi répondre à cette question de trois façons. Tout d'abord, il y a les programmes de subventions destinés exclusivement à l'expansion régionale: par exemple, le budget de 1980 du Fonds européen pour l'expansion régionale représentait environ 7 pour cent du budget global. Deuxièmement, des programmes de subventions et de soutien comme, par exemple, ceux de l'EAGGF et de l'ECSC ont des composantes régionales. Troisièmement la BEI, qui n'est pas un organisme de subventions ni de soutien, revêt une grande importance en tant que mécanisme d'acheminement des prêt vers les régions les plus pauvres.

**Le sénateur Grosart:** Pardon, le budget total du FEDR?

**M. McAllister:** De la communauté européenne.

**Le sénateur Hicks:** Non, je crois que votre interprétation était fautive, mais éclaircissons la questions.

**Le sénateur Grosart:** Comparez le chiffre de 1 pour cent que vous nous avez donné à celui de 7 pour cent.

**M. McAllister:** Très bien. Le budget de 1980 de la Communauté européenne est un peu moins de 1 pour cent du produit national brut.

**Le sénateur Grosart:** Le budget total?



[Text]

**Professor McAllister:** The total budget.

**Senator Grosart:** Not just for development?

**Professor McAllister:** No. Seventy-five per cent of that budget goes on agricultural programs. As to what percentage of those agricultural programs one might say are really of great significance to regional development or not is itself a moot point. A great deal of the assistance goes to richer farmers in richer regions, but there is certainly quite a bit that goes into some of the poorer regions.

**Senator Grosart:** I am sorry, I am still not clear on this. May I ask this question: what percentage of the total budget, the total GNP of the Community, is expended on regional development? Is that the one per cent figure, or is the one per cent the total budget of the Community?

**Professor McAllister:** The one per cent figure of GNP is the general scale of the total budget of the Community.

**Senator Grosart:** For everything?

**Professor McAllister:** For everything, and of that total budget seven per cent roughly goes specifically on regional development through the European Regional Development Fund, according to the 1980 budget. There are, however, a number of other things, which I have not discussed in detail here, which also go specifically on regional development through some of the other commission instruments, the social fund, the European coal and steel community and so on. If you ask me: what do they all add up to? I would say if you include the agricultural programs as well, if you take the whole bundle, you will probably find something in the order of 40 per cent of the Commission's budget is clearly going to regional development in the poorer regions, but it is not going in under programs which are called regional development programs. I have not included the European Investment Bank in that figure. That is a banking agency and should be looked at separately.

**Senator Grosart:** What I am getting at, of course, is: how would you compare the total expenditure of, say, the Community GNP on regional disparity, with the total expenditure on the same factors in Canada? Are they away ahead of us or away behind us? Where do we stand?

**Professor McAllister:** I have not yet encountered a number which makes me feel confident that I can give you anything like an accurate answer. If I was pressed to give a very rough guess, I would estimate that the amount the European Commission is spending is probably in the order of 15 per cent of the total amount on regional development, and the other 85 per cent is coming from the national governments. The big problem in the EEC as here in Canada, is to determine what one calls a regional development expenditure.

**Senator Hicks:** So that, if I may just interject for clarification, if the budget for the ERDF is 1.1 billion European units, or whatever you call it, and that is seven per cent of the Commission's budget, the Commission has a budget of something like 15 billion of these units?

**Professor McAllister:** That is right.

[Traduction]

**M. McAllister:** Le budget total.

**Le sénateur Grosart:** Pas seulement pour l'expansion?

**M. McAllister:** Non. 75 pour cent de ce budget est affecté aux programmes agricoles. Quant à savoir le pourcentage de ces programmes agricoles qui stimulent vraiment l'expansion régionale, c'est là un sujet de discussion. Une bonne partie de l'aide va aux agriculteurs plus riches dans des régions plus riches, mais il y en a une bonne partie qui est investi dans les régions plus pauvres.

**Le sénateur Grosart:** Je suis désolé, mais je ne comprends toujours pas. Puis-je demander quel pourcentage du budget global, du PNB national de la Communauté, est affecté à l'expansion régionale? Un pour cent du nombre ou un pour cent du budget total de la Communauté?

**M. McAllister:** Le chiffre de un pour cent est le pourcentage du budget total de la Communauté.

**Le sénateur Grosart:** Pour tout?

**M. McAllister:** Pour tout; et de ce budget total, environ sept pour cent est réservé à l'expansion régionale, par l'entremise du Fonds européen pour l'expansion régionale, dans le cadre du budget de 1980. Il y a toutefois certains autres éléments dont je ne peu pas parlé ici en détails et qui visent particulièrement l'expansion régionale, par l'entremise de certains des autres instruments de la Communauté, le Fonds social européen, la Communauté européenne pour le charbon et l'acier, et ainsi de suite. Si vous me demandez: qu'est-ce qu'ils représentent tous ensemble? Je dirais que, si vous incluez tous les programmes agricoles, si vous prenez tout l'ensemble, environ 40 pour cent du budget de la Commission probablement plus est affecté à l'expansion des régions plus pauvres; mais cet argent n'est pas utilisé dans le cadre des programmes d'expansion régionale. Et je n'ai pas inclus la banque européenne d'investissement. C'est un organisme bancaire qui doit être étudié séparément.

**Le sénateur Grosart:** Ce que je veux savoir est évidemment ceci: comment compareriez-vous le pourcentage total du PNB de la Communauté, affecté aux disparités régionales, au même pourcentage, au Canada? Affecte-t-on beaucoup plus d'argent en Europe ou beaucoup moins? Quelle est notre position?

**M. McAllister:** Je ne sais pas au juste, je n'ai pris connaissance d'aucune donnée qui me permette de donner une réponse précise. Si je devais absolument faire une évaluation sommaire, je dirais que la Commission européenne consacre environ 15 pour cent du montant total à l'expansion régionale, et que les autres 85 pour cent proviennent de gouvernements nationaux. Au sein de la CEE, comme au Canada d'ailleurs, le grand problème est d'établir ce qu'est une dépense d'expansion régionale.

**Le sénateur Hicks:** Permettez: j'aimerais avoir une idée plus précise. Si le budget du FEDR est 1,1 milliard d'unités européennes, ou peu importe comment vous appelez cela, ce qui équivaut à sept pour cent du budget de la Communauté, la Communauté aurait donc un budget d'environ 15 milliards de ces unités?

**M. McAllister:** C'est exact.



## [Text]

**Senator Hicks:** And if that is one per cent of the gross national product of the members, then the gross national product of the members is something of the order of 1.5 trillion units.

**Professor McAllister:** That would be it. I would have to dig out the exact numbers. These are just ball-park proportions.

**Senator Hicks:** I just took round numbers.

**Professor McAllister:** Those are the kinds of proportions.

**Senator Grosart:** How does this compare with similar expenditures from the two levels in Canada?

**Professor McAllister:** Whereas the European Commission itself is only accounting in total for about one per cent of GNP, in Canada the federal government obviously is relating to 20 per cent plus of the gross national product. The European Commission's figures are peanuts in terms of spending size compared with the federal government. If one looks, in total, as to whether proportionately the Canadian federal and provincial governments are spending as much on regional policies as is the case in Europe, I really do not think one could get a figure that would be that accurate. It is very difficult to get these numbers in a meaningful way.

**Senator Grosart:** This, of course, becomes a matter of great interest to us, as to where the decisions are made. Over and over again we have been faced with this problem of where decisions are made, and whether they are made in the right places. It seems obvious now that most of these decisions are made at the national level, which, in the Community, would be the equivalent of the provincial level, and which is quite the opposite of what we have in Canada. Is that so?

**Professor McAllister:** That is so. The thrust of the decision-making in the European Community is at the national level of government. The role of the European Commission is a marginal one. I would not want to say that it is an unimportant role, but it is marginal; from the way I have been seeing it, it is a role that is going to grow in importance; but I would not ever put it out of the perspective of being somewhat like the flea on the elephant.

**Senator Grosart:** Would your experience indicate that the goals, whatever they may be, would be more effectively reached if there were a greater level of decision-making at the unit level—to take a word that would include both provinces and national countries? There is this great difference existing. Now, would our system be improved if we went to what you might call in Europe the “national” way?

**Professor McAllister:** My own view is that more provincial input is long overdue, and thoroughly desirable, in regional development, and that there is only so much that can sensibly be done at the national level. One does have to see the European Commission as an organization that seems to be growing in importance, however. It is a relatively new organization, remember. It is only 20 years old. In addition we now have the European Parliament, which is being given more

## [Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Et si c'est un pour cent du produit national brut des membres de la Communauté, le produit national brut des membres s'élève donc à environ 1,5 trillion d'unités.

**M. McAllister:** Probablement. Il me faudrait faire des recherches. Ce sont des proportions approximatives.

**Le sénateur Hicks:** Ce ne sont que des chiffres approximatifs.

**M. McAllister:** Ce sont des espèces de rapports.

**Le sénateur Grosart:** Comment ces chiffres se comparent-ils aux dépenses semblables pour les deux paliers au Canada?

**M. McAllister:** Évidemment, alors que la contribution de la Communauté européenne ne représente qu'environ 1 pour cent du PNB, celle du gouvernement fédéral canadien représente environ 20 pour cent de plus du PNB. Les chiffres de la Communauté européenne sont minimes, du point de vue de l'importance des dépenses, comparativement à celles du gouvernement fédéral. Si l'on regarde les totaux pour savoir si, proportionnellement, les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens consacrent autant d'argent que l'Europe à l'expansion régionale, je ne crois vraiment pas que vous pourriez obtenir un chiffre qui serait exact. Il est vraiment difficile d'obtenir ces chiffres.

**Le sénateur Grosart:** Ceci est évidemment très important pour nous, si l'on tient compte du palier où les décisions sont prises. Nous nous sommes heurtés, à maintes reprises, au problème posé par le processus décisionnel, c'est-à-dire, à savoir si les décisions sont prises au bon niveau. Il semble maintenant évident que la plupart des décisions sont prises à l'échelle nationale qui, dans la Communauté, correspondrait à l'échelle provinciale, ce qui est vraiment l'opposé de ce qui se passe au Canada. Est-ce exact?

**M. McAllister:** C'est exact. Le gros du processus décisionnel, dans la Communauté européenne, se situe au niveau du gouvernement national. Le rôle de la Communauté européenne est marginal. Je ne voudrais pas dire que son rôle n'est pas important, mais c'est un rôle marginal qui, selon moi, deviendra plus important; mais son importance sera toujours minime.

**Le sénateur Grosart:** Votre expérience indique-t-elle que les objectifs, peu importe ce qu'ils sont, seraient plus facilement atteints si plus de décisions étaient prises au niveau de l'unité—pour utiliser un mot qui désignerait à la fois les provinces et les pays? Il y a cette différence importante. Dites-moi, notre système serait-il amélioré, si nous adoptions l'option nationale «employée en Europe»?

**M. McAllister:** Je suis d'avis qu'une participation provinciale active est nécessaire, et fortement désirable, depuis déjà longtemps dans le secteur de l'expansion régionale, et qu'il n'y a qu'un travail limité qui puisse être efficacement effectué à l'échelle nationale. Il faut reconnaître que la Communauté européenne est un organisme qui semble toutefois devenir de plus en plus important. Souvenons-nous que c'est un organisme relativement jeune. Il n'a que 20 ans. De plus, on a maintenant



[Text]

political clout, and we may see, over the next two decades, the budget of the European Community growing from, say, 1 per cent of the gross national product, to as much as, conceivably, 8 or 10 per cent. I do not think it is likely to grow higher than that, but there is a number of people who think that it might be growing in that kind of way.

**Senator Grosart:** You have described what you refer to as an "overview", by the units of the whole program, and you suggest that this is a growing thing in Europe. Would your experience suggest that this might be something that could be used more effectively in Canada, where I do not think it is being used at all at the moment? That is, a sort of continuing conference of, say, the ministers involved in the regional problem?

**Professor McAllister:** Yes. I would argue very strongly for it. I think it is long overdue. I think this could be very helpful.

**Senator Grosart:** Would you suggest, then, that the whole national regional disparity program—I will call it national in the Canadian context—should be presented to the provinces en bloc for discussion?

**Professor McAllister:** Yes. Personally, I think one of the lessons that has clearly come out of the experience in Europe is that the insights of different national governments as to the way to approach regional policies can be very usefully shared, and it can be shared not simply at the project level, but in discussing quotas and everything else. I feel that in this country the same is true. Obviously it is shared to a large extent here through conferences such as those of first ministers and federal ministers. But we do not have a mechanism here that forces people to say routinely, "What are we trying to do with our regional policy?" I think that in connection with that kind of question it would be very useful.

**Senator Grosart:** I notice in table two, at page 27 of the document called, "The European Regional Development Fund", that, to take two examples, 83.6 per cent of the fund assistance from Denmark goes to Greenland, whereas over 50 per cent of the amount available to Germany goes to Berlin. Would this be the result of local decisions? Would Denmark say, "We are not interested in the overview. Greenland is our problem"? Also, does West Germany say, "Our problem is in Berlin"?

**Professor McAllister:** The impact that the European Regional Development Fund has so far had on, one might say, changing national priorities and national perspectives of what is regional development, and what is important, has thus far, I would suggest, been somewhat minimal. I think it is growing, and I think it is growing for two reasons. First, it is only recently that the kind of data needed in order to have a comparative picture across the European Community is being generated and adequately analyzed. The simple sharing of information that the ERDF has been causing to happen as a result of the way they have been presenting these programs

[Traduction]

mis sur pied le Parlement européen, qui a un pouvoir politique plus étendu et, au cours des 20 prochaines années, il est possible que le budget de la Communauté européenne passe, par exemple, de 1 p. 100 du PNB à, ce n'est pas impossible, 8 ou 10 p. 100. Je ne crois pas que son budget dépasse ce chiffre, mais certains croient que le budget de la Communauté pourrait croître ainsi.

**Le sénateur Grosart:** Vous nous avez présenté ce que vous appelez une analyse, par les unités, de tout le programme, et vous suggérez que c'est une méthode qui est de plus en plus utilisée en Europe. Croyez-vous que le système pourrait être utilisé plus efficacement au Canada, où, je ne crois pas qu'il soit utilisé en ce moment? C'est-à-dire, une sorte de consultation permanente des ministres s'occupant des problèmes régionaux?

**M. McAllister:** Oui. Je recommanderais fortement d'adopter un tel système. Je crois qu'il y a déjà longtemps qu'on aurait dû en établir un. Je crois que cela serait très utile.

**Le sénateur Grosart:** Suggéreriez-vous alors que tout le programme national visant à faire disparaître les disparités régionales—je dirai national dans le contexte canadien—soit présenté aux provinces, en bloc, pour qu'elles en discutent?

**M. McAllister:** Oui. Personnellement, je crois qu'une des leçons à tirer de l'expérience de l'Europe est qu'il peut y avoir un échange très utile, par les divers gouvernements régionaux, sur la façon d'aborder les politiques régionales, non seulement à l'étape de la préparation du projet, mais de la discussion des contingentements, et ainsi de suite. Je suis d'avis que, dans ce pays, la même chose s'applique. Évidemment, cette préparation des projets est déjà largement partagée ici grâce à des conférences comme celles des premiers ministres et des ministres fédéraux. Mais nous n'avons pas un mécanisme qui force les gens à dire, sans cesse, «Qu'essayons-nous de faire avec notre politique régionale?» Je crois qu'un tel système serait très utile à cet égard.

**Le sénateur Grosart:** Je vois au tableau 2, à la page 27 du document intitulé «Le Fonds européen de développement régional» que, pour donner deux exemples, 83.6 p. 100 du Fonds du Danemark est distribué au Groenland, alors que plus de 50 p. 100 du montant disponible en Allemagne est utilisé à Berlin. Cela serait-il le résultat de décisions prises à l'échelle local? Est-ce que le Danemark dirait «Nous ne sommes pas intéressés par l'idée globale, notre problème se trouve au Groenland»? Est-ce que l'Allemagne de l'Ouest dit «Notre problème se trouve à Berlin»?

**M. McAllister:** Je dirais que, jusqu'à présent, le Fonds européen pour l'expansion régionale a eu une influence plutôt faible sur, par exemple les priorités et les perspectives nationales, en ce qui a trait à l'expansion régionale et aux facteurs importants. Je pense que cette influence croît, pour deux raisons. Tout d'abord, ce n'est que récemment que les données nécessaires pour comparer la situation dans les divers pays membres de la Communauté européenne ont été produites et analysées de façon adéquate. Le simple échange d'informations qui s'est produit entre les pays membres du Fonds européen pour l'expansion, à la suite de la présentation de ses



## [Text]

and these statistics, and so on, is, I think, going to have some influence on the situation.

The second point is that it is only recently that they have started—I mean, only in the last couple of years or so—this regional programming approach. They started it, really, as a result of a certain disillusionment with the kind of projects that were coming up in terms of shopping lists from some of the countries. The idea of setting up a programming approach is that they would, it was hoped, develop a mechanism whereby countries would start looking at their own regional development issues a little more broadly, perhaps, than sometimes was the case, and start exchanging views with different countries.

Again, one might say, "What impact has this had"? The suggestion that I heard was that the good are likely to get better, and if you look at the quality of some of the programs that the Netherlands, for instance, have been putting out, you will see that they are very interesting kinds of documents. If, on the other hand, you look at the quality of the case of Italy, it is pretty shaky. One of the big problems that one has in looking at the Italian situation, of course, is that Italy is saying, "Our regional development problems are largely in the Mezzogiorno," and nobody would ever question that the Mezzogiorno has not got very serious problems; but I think when you have been on site visits in the wealthier countries, and have been viewing what they are calling their regional problems, and then you visit northern—not southern Italy—you can readily conclude that northern Italy is itself almost a disaster zone. The dimensions of the regional problems are so much vaster in Italy, Greece, parts of the north of England and Ireland, than anything one can find in Denmark, the Netherlands, France, or West Germany.

**Senator Grosart:** Is there any conscious use of the external protective barriers such as the common agricultural policy, to eliminate or ameliorate these regional disparities? It is a question that has interested Canadians for a long time, particularly in the west.

**Professor McAllister:** I think the interesting thing about the European Commission as a whole, whether one is talking about the European Investment Bank, or the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, which is the instrument for agriculture, or the European Coal and Steel Community or the Social Fund, is that each instrument does produce clear documentation specifying what it is they are supposed to be doing in regional policy, they do indicate the kind of guidelines that they are using and relate their efforts to more specific instruments for regional policy, as the ERDF.

Thus, to answer your question in specific terms, certainly community agricultural policy does get influenced quite substantially by the considerations of poorer region developments; but having said that, one must remember that the agricultural policy does also take into consideration problems of the richer regions, and there are many political pressures on it, for example, the dairy industry.

**Senator Grosart:** Could you relate that to a specific product such as wine, which has been very much in the headlines,

## [Traduction]

programmes, statistiques et autres documents aura, selon moi, une certaine influence sur la situation.

Le deuxième point est que ce n'est que récemment qu'ils ont entrepris seulement au cours des deux dernières années—cette élaboration de programmes à l'échelle régionale. Cette option a été faite, en raison d'un certain désabusement quant aux projets de listes d'achat qui s'annonçaient pour certains pays. L'idée d'établir une programmation leur permettait d'espérer mettre au point un mécanisme grâce auquel les pays commenceraient à étudier leurs propres problèmes d'expansion régionale de façon un peu plus générale, qu'ils ne le faisaient peut-être, et à échanger des opinions avec les autres.

Encore une fois, on peut demander «Quelles ont été les répercussions?» J'ai entendu dire que les bons programmes s'amélioreraient probablement et, si vous étudiez la qualité de certains programmes des Pays-Bas par exemple, vous verrez qu'ils sont très intéressants. Si, d'un autre côté, vous étudiez la qualité des programmes italiens, ce n'est pas très réussi. Un des principaux problèmes auxquels on se heurte, lorsque l'on étudie la situation italienne, est que l'Italie dit: «Nos problèmes d'expansion régionale se trouvent principalement dans le Mezzogiorno,» et personne ne douterait jamais de la véracité de cette déclaration. Lorsque vous voyez ce que les pays plus riches appellent leurs problèmes régionaux, et que vous voyez ensuite les problèmes de l'Italie du Nord et du Sud, vous en concluez que l'Italie du nord est, à toute fin utiles, une zone sinistrée. Les problèmes régionaux de l'Italie, de la Grèce, de certains coins du Nord de l'Europe et de l'Irlande sont infiniment plus vastes que ceux que connaissent le Danemark, les Pays-Bas, la France ou l'Allemagne de l'Ouest.

**Le sénateur Grosart:** Se sert-on intentionnellement des barrières protectrices externes, comme la politique agricole commune, afin d'éliminer ou réduire ces disparités régionales? C'est une question qui intéresse les Canadiens depuis longtemps et, plus particulièrement, les résidents de l'Ouest canadien.

**M. McAllister:** L'élément intéressant dans la Commission européenne prise dans son ensemble, que l'on parle de la Banque européenne d'investissement, du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, qui est l'instrument agricole de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ou du Fonds social, est que, chaque instrument fournit une documentation claire exposant ce qui est censé être fait en matière de politique régionale; ils indiquent les lignes directrices dont on se sert et le type de directives qu'ils utilisent et concentrent leurs efforts sur des instruments plus spécifiques de politique régionale comme le FEDR.

Pour répondre précisément à votre question, il est certain que la politique agricole est très influencée par la richesse relative de la région; ceci étant dit, cependant, il ne faut pas oublier que la politique doit aussi tenir compte de certains des problèmes des régions riches et elle est soumise à de nombreuses pressions politiques, notamment celles de l'industrie laitière.

**Le sénateur Grosart:** Pouvez-vous me donner un produit précis, tel que le vin, sujet qui a fait les manchettes des



[Text]

certainly in the European papers, lately, with regard to which you have the problem of protective barriers of one kind and another, both external and internal, all closely related to the regional problem?

**Professor McAllister:** When one looks at wine, as I understand it—and citrus fruits fall into the same category—the European Commission is looking particularly at the enlargement of the Community over the next few years. Greece has just joined, as you know, and Spain, Portugal and Turkey are on the list of countries waiting. These would be member countries are themselves heavily dependent on citrus fruit and wine; one of the concerns that the Commission has at the moment is to try and rationalize, as best it can, what one might call the weaker elements of the agricultural sector of its existing members, so that when these other countries come in, it is not going to have too devastating an impact on these already somewhat weak areas.

**Senator Grosart:** With respect to a determination of goals in the community sense and priorities in the national or provincial sense, what progress has been made in Europe in defining goals in a practical way? I ask that because I recall the discussions that have gone on in Canada in the science policy area where many years ago the Science Council came out with a statement of 12 national goals. I think I was the one who said those are exactly the ones that would have been put down by a grade 12 student except the grade 12 student would have forgotten transportation. This is going on forever. Has any progress been made in really coming up with national goals that are not just what a high school youngster would write down?

**Professor McAllister:** Starting at the national level, I would say in some countries the answer would definitely be yes. In some countries I would not want to comment. For good examples, if one looks at France, one of the goals of French regional policy has been to decentralize somewhat more, to take away the pressures on Paris and, as a mechanism for doing this, they have been developing growth poles across the country. I think that has been a fairly clear national strategy, and it has produced results.

Similarly, if one looks at the kind of development work that you see in Denmark or in Holland, and you look at the programming work that they are producing at the moment, one finds a great deal of effort to translate broad regional goals into very concrete targets, with these clear options, costs and implications. They are always saying: "Let us put some numbers to these goals; let us weight them". One can see clear measures that result from this kind of language.

For example, the great emphasis in the Netherlands is on environmental control. Environmental control and regional planning in the Netherlands go very closely in hand. It is not a woolly set of policies—it is very clear and focussed. One of the conclusions, I believe, from comparative Canadian regional planning with the work in Europe, is that in this country we are almost overrun with economists as designers of and commentators on regional policy. I do not think we have nearly enough input from some of the other disciplines, for example, geographers, architects, two planners and so on. Our regional

[Traduction]

journaux européens dernièrement, à l'égard duquel se pose le problème des barrières externes et internes et qui toutes, se rapportent étroitement aux problèmes des régions?

**M. McAllister:** Pour ce qui est du vin et, je crois, les agrumes, la Commission européenne doit prévoir l'élargissement de la communauté d'ici quelques années. La Grèce vient d'entrer dans la Communauté; l'Espagne, le Portugal et la Turquie sont sur la liste d'attente. Ces pays candidats ont une économie qui repose en bonne partie sur les agrumes et le vin, de sorte que la Commission doit, à l'heure actuelle, essayer de rentabiliser les éléments faibles du secteur agricole des États membres afin que, lorsque ces nouveaux pays entreront dans la Communauté, les secteurs agricoles déjà faibles n'en souffrent pas indûment.

**Le sénateur Grosart:** Pour ce qui est de l'établissement des objectifs locaux et des priorités nationales et provinciales, quelle est, maintenant, la situation en Europe, dans l'établissement des objectifs pratiques? Je pose cette question, car je me rappelle du débat, au Canada, sur la politique scientifique, au moment où, il y a de nombreuses années, le Conseil des Sciences a présenté ses 12 objectifs nationaux. Je crois avoir déclaré à l'époque que tous, à l'exception du transport, auraient pu être fixés par un étudiant de douzième année. Cela ne mène nulle part. A-t-on progressé dans l'établissement d'objectifs nationaux autres que ceux que pourrait trouver un adolescent?

**M. McAllister:** Commençant au niveau national, certains ont réellement fait des progrès. Je préfère me taire pour ce qui est de certains pays. Par exemple, en France, un des buts de la politique régionale française a été une plus grande décentralisation, pour décongestionner la capitale. Pour ce faire, les Français ont déterminé des pôles de croissance dans tout le pays. Je crois qu'il s'agit ici d'une stratégie nationale assez précise qui a eu des résultats.

De la même façon, au Danemark et en Hollande, le travail d'expansion et de programmation que font ces gens est beaucoup plus précis; on s'est efforcé de transformer de vastes objectifs régionaux en des cibles très concrètes, assortis d'options, de répercussions, de coûts précis. On dit toujours: «Quantifions ces objectifs, pondérons-les». Ce type d'approche donne lieu à des mesures bien claires.

Par exemple, aux Pays-Bas, on accorde beaucoup d'importance à la protection du milieu. Aux Pays-Bas, la protection du milieu et la planification régionale sont étroitement coordonnées. Il ne s'agit pas d'un jeu nébuleux de politiques, tout est clair et bien orienté. La comparaison du travail de planification régionale du Canada à ce qui s'est fait en Europe permet de conclure que nous avons presque trop d'économistes et d'observateurs qui étudient la politique régionale. Je crois qu'il nous manque d'autres spécialistes, notamment des géographes, des architectes, des urbanistes et ainsi de suite. Nos politiques



[Text]

policies perhaps have suffered as a result. When you are in particularly the countries that have impressed me in terms of the way they deal with regional development, for instance, West Germany, the Netherlands and southern France, you see that the disciplines seem to be coming together. In Canada they do not nearly so much.

**Senator Grosart:** You mentioned growth centres and there seems to be a possible contradiction between the growth centre policy because you have to say where you are going to encourage the growth, in Paris or in 10 different places in France, and the other concept of limitation of urban spread. There seems to be a basic contradiction there. How can you have growth centres if you are going to say "we are not going to have urban spread?"

**Professor McAllister:** I think you have to decide on what you regard as being an acceptable size of a town. What that number ever is, it anybody's guess, and it is relative to the region and country in question. Essential to the concept behind a growth centre is that instead of allowing a city like Paris to so dominate the economy, one tries to balance it out by developing other cities to a substantially greater extent than they are at the present time, with the hope that this will encourage industry to locate in these areas and reduce the costs of congestion, etc. In fact, in overall terms it can, it is argued, reduce environmental problems and also unemployment problems.

The costs of industrial congestion, in larger cities, are really something that impressed me in doing this recent work that I have been doing in the Common Market. I got the feeling that there were very few cities of over a million people in Europe that seemed to be running that smoothly, but you saw a lot of towns in the smaller categories that appeared, from a visitor's point of view, and looking at some of the numbers, to be running very efficiently. I think it is that kind of attitude, in a way, that is behind a lot of discussion about growth centres. One is not talking about cities of 5,000,000 as a growth centre, but towns in the range of 100,000 to 250,000, perhaps up to a million. Certainly no larger.

**Senator Grosart:** There are many questions that arise out of that; for instance, at what size does the crime rate increase and how much will it cost per mile to get to work and so on.

**Senator Hicks:** During Senator Grosart's questioning, Professor McAllister, you made the statement that greater provincial input into regional development in Canada was long overdue. Would you tell us how you think this should occur and, particularly, do you mean that the provincial governments should participate by advancing funds to assist in regional development, or do you just mean what all the provincial governments would like to be the case, that is that they have more say in how the federal money is spent in their areas? Bear in mind that you pointed out that national governments in the European Community contributed, according to your estimates, something like 85 per cent of the funds that went into regional development, whereas the provincial governments in Canada do far less than that, and the central authority in Europe contributed the other 15 per cent, whereas in Canada

[Traduction]

régionales en ont peut-être souffert. Comme je le disais, lorsque vous êtes dans ces pays où l'expansion régionale se fait bien, par exemple, en Allemagne de l'Ouest, dans les Pays-Bas et le sud de la France, vous voyez la collaboration possible entre les différents spécialistes. Au Canada, ils ne se rapprochent pas tant.

**Le sénateur Grosart:** Vous avez parlé de centres de croissance; n'y a-t-il pas possibilité de contradiction entre la politique des centres de croissance où on encourage la croissance, disons en France, de la capitale et de 10 autres villes et le concept du freinage de l'envahissement urbain. Il me semble qu'il y a là une contradiction fondamentale. Comment peut-on avoir des centres en croissance, tout en limitant l'envahissement urbain?

**M. McAllister:** Je crois qu'il faut d'abord déterminer ce qu'est une dimension acceptable pour une ville. Qui saura la deviner? Elle dépend de la région et du pays en cause. Le principe essentiel applicable à un centre de croissance est de ne pas permettre à une ville comme Paris de dominer l'économie, d'essayer d'équilibrer l'économie nationale, en permettant l'expansion des autres villes, qui pourront ainsi attirer et réduire les coûts de l'encombrement. De fait, globalement, il serait ainsi possible de réduire les problèmes écologiques et de chômage.

L'étude que je viens de faire sur le Marché commun m'a révélé le prix très élevé de l'encombrement du secteur industriel dans les grandes villes. J'ai eu l'impression qu'il existe bien peu de villes européennes, comptant plus d'un million d'habitants, qui fonctionnent rondement; cependant énormément de villes plus petites fonctionnent de façon très efficace. Je crois que c'est ce genre d'attitude qui nous vaut une bonne partie des discussions sur les centres de croissance. On ne qualifie des villes de 5,000,000 d'habitants de centres de croissance, mais bien des villes comptant entre 100,000 et 250,000 habitants, peut-être jusqu'à un million d'habitants. Pas davantage.

**Le sénateur Grosart:** Votre réponse suscite énormément de questions; par exemple, à quel moment le taux de crimes d'une ville commence-t-il à augmenter et combien en coûte-t-il, au mille, pour se rendre au travail et ainsi de suite.

**Le sénateur Hicks:** Pendant que le sénateur Grosart vous interrogeait, vous avez déclaré que les provinces devraient intensifier leur participation à l'expansion régionale au Canada. Pourriez-vous me dire comment cela devrait se produire et, notamment, laissez-vous entendre que les gouvernements provinciaux devraient participer, en subventionnant l'expansion régionale, ou voulez-vous tout simplement exposer ce que les gouvernements provinciaux devraient être plus consultés sur la façon dont l'argent du gouvernement fédéral est dépensé dans les régions? Je tiens à vous rappeler que vous avez dit que les gouvernements nationaux de la Communauté européenne contribuaient, d'après vos évaluations, à près de 85 p. 100 du total des subventions à l'expansion régionale, alors que les gouvernements provinciaux du Canada font beaucoup moins, et que l'administration centrale en Europe comblait le



[Text]

the central authority is putting up most of the money that is used for this purpose.

**Professor McAllister:** Perhaps I should start by saying that I have been rather loosely comparing the European Community—with its European Commission and the national member governments, which just neatly happen to be 10 at this point—with the Canadian federal-provincial sitting. What I have not talked about, of course, are the roles in some European countries of the equivalent of the provincial levels of governments in their setting; obviously, one has to go to countries like West Germany to look for useful parallels.

In response to your broader question on how one might see provincial governments playing a more active role now in Canada, the first point I feel would be useful is to have some kind of a continuing mechanism where they are automatically collecting to ask, in an across-the-board way, what are we trying to do in terms of regional development in this country as a whole, and, in the process, to accept more responsibility for contributing ideas and playing a more active role in this overall task.

I think there has been a tendency for regional development to have become, in the way a lot of provinces view it, perceived as just being a DREE problem. DREE, in turn, has tended to be seen as the milch cow, and in some of the provinces you find planning for DREE taking place; the whole mentality is one of "how can we get as much out of DREE as we can?" Rather than, "what really is the regional development framework that we are trying to operate in, and what are our own priorities and then where does DREE fit into the exercise?" It has been a two-way problem. To some extent it may, historically, here been DREE's fault if one wants to talk in that kind of way. Perhaps they tended to talk to the provinces as if there was all kinds of federal money at DREE's disposal; it whetted the provincial governments' appetites.

At the same time, a big problem was in the way DREE presented itself—and I experienced this from being on the provincial sidelines. You never really knew what that pot of gold was. You had no idea of the discussions of the framework. In terms of whether one would see provinces contributing more in this field in a national way, I would suggest that the European Investment Bank idea, and some kind of a Canadian regional development bank, as a parallel, might be a mechanism for substantially more provincial government participation, not necessarily in actually putting in funds, but in guaranteeing funds.

If you examine how the European Investment Bank has operated, the member governments have not actually had to put the money in; they subscribe and they guarantee but, so far, the EIB has, in fact, remained solvent. It has raised its money on the capital markets. Some governments have, in turn, chosen to subsidize the EIB interest rates directly through their own mechanisms, as an instrument of the member countries. But that is a separate matter entirely.

[Traduction]

15 p. 100, alors qu'au Canada, le gouvernement fédéral verse la majeure partie des fonds utilisés à ces fins.

**M. McAllister:** Je devrais peut-être commencer ma réponse en avouant que j'ai fait une comparaison assez lâche entre d'une part la Communauté européenne, la Commission européenne et les gouvernements des états membres, qui, soit dit en passant, sont 10 en ce moment, et d'autre part le Canada et ses gouvernements provinciaux. Cependant, je n'ai pas traité des rôles joués dans certains pays européens par des paliers équivalents à nos gouvernements provinciaux, en vue de l'établissement des objectifs et il faut manifestement s'adresser à l'Allemagne de l'Ouest pour établir certains parallèles.

En réponse à votre question plus générale sur la façon dont on pourrait amener les gouvernements provinciaux à jouer un rôle plus actif à l'heure actuelle au Canada, j'aimerais d'abord dire qu'il serait utile d'avoir un mécanisme permanent qui nous renseigne sur les progrès réalisés au Canada en matière d'expansion régionale et du même coup, amener les provinces à contribuer des idées et à jouer un rôle plus actif dans ce domaine.

Je crois que la tendance passée, pour beaucoup de provinces, a été de considérer l'expansion régionale comme le problème du ministère de l'Expansion économique régionale, en qui l'on voyait une espèce de vache à lait; on dirait que certaines provinces planifient pour recevoir des subventions du MEER, et le consensus semble être de trouver un moyen d'en recevoir le plus de subventions possibles au lieu d'essayer de déterminer le type d'expansion régionale que nous voulons, quelles sont nos priorités et, ensuite, voir quel rôle le MEER serait apte à jouer. Le problème a existé de part et d'autre. Il se peut que, dans une certaine mesure, la faute puisse être imputée au MEER, historiquement, si l'on veut ainsi s'exprimer. Peut-être s'est-il adressé aux provinces comme s'il disposait de fonds inépuisables, ce qui a mis en appétit les gouvernements provinciaux.

Mais l'un des problèmes importants, n'en demeure pas moins la façon dont le MEER s'est présenté, j'étais alors du côté des provinces. On ne savait jamais en quoi consistait cette réserve de fonds. Il n'avait pas moyen de savoir quelles étaient les limites. Quant à savoir si les provinces doivent contribuer davantage à l'expansion régionale, il faudrait peut-être prendre l'exemple de la Banque européenne d'investissement et créer une banque canadienne d'expansion régionale; ainsi, on pourrait accroître la participation des gouvernements provinciaux, qui n'auraient pas nécessairement à fournir des fonds, mais à les garantir.

Voici comment fonctionne la Banque européenne d'investissement: les gouvernements des états membres n'ont pas effectivement investi d'argent dans la Banque, ils souscrivent et garantissent; jusqu'à maintenant, la BEI est demeurée solvable. Elle a recueilli les fonds sur les marchés de capitaux. Certains gouvernements ont décidé de subventionner directement les taux d'intérêt de la BEI, par leurs propres mécanismes, en tant qu'instrument des pays membres. Mais c'est une toute autre affaire.



[Text]

**Senator Hicks:** When they have raised it on the capital market, have they done so with the assistance of the member government guarantees?

**Professor McAllister:** The member government guarantees have been an essential component to the financial structure of the EIB. The EIB, in fact, have been charging, whatever going interest rate was required in order for the EIB to recoup its loans.

Therefore, they have, in fact, chosen projects which, from the EIB vantage point, are viable economic projects.

When you look at these projects very carefully, you will find that they fall into two categories. One is where they have lent directly to industry and the industry has paid back—very much like a straightforward commercial loan. Two, you sometimes find that they are lending to agencies of governments, such as development corporations; and—while it is fair to say they have been viable and they have been paying back—they have, in turn, been subsidized through the member country government.

**Senator Hicks:** Many people in Ottawa feel that, considering the small financial contributions they make, provincial governments have more influence on DREE projects than they should have. I must say that this is reinforced by some of my own personal experience. I have from time to time represented the federal government at the opening of a project which was assisted by DREE, and the representative of the province and the representative of the municipality always do a great job of claiming credit for the project in their particular area. They are not very anxious to point out that in most cases 80 per cent of the assistance is provided by the federal government.

I think that if you now advocate that provinces should have more influence in DREE projects, somehow or other the provinces have to assume some responsibility commensurate with the influence which they wish to exercise.

**Professor McAllister:** The whole thrust of what I am saying is that I think provinces should assume greater responsibility for regional development in this country. The concern at the moment is that perhaps we do not have a mechanism which encourages this to happen.

**Senator Grosart:** Could you carry that down one further step to the municipalities?

**Professor McAllister:** I am now moving far away from my terms of reference!

**Senator Grosart:** I think you are right in the middle of them with this question.

**Professor McAllister:** Let me start by looking at the European scene, if I might, and then I will compare. One of the things that is very striking in Europe is that some national governments seem to take regional policy much more seriously than others. To some extent, one could argue that perhaps it is the ones that least need regional policy who are taking it more seriously, and the ones that most need it are perhaps taking it less seriously. For example, if you are in West Germany, one of the things that really strikes you is the balance that that country seems to have been able to achieve, despite the enor-

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Lorsque la BEI a recueilli des fonds sur le marché des capitaux, a-t-elle été aidée par les garanties des gouvernements des états membres?

**M. McAllister:** Les garanties des gouvernements des états membres ont été un élément essentiel de la structure financière de la BEI. Cette dernière a exigé les taux d'intérêts nécessaires au recouvrement de ses prêts.

Elle a donc choisi des projets qui lui semblaient rentables.

Si vous y regardez de près, ces projets se divisent en deux catégories. La première consiste en des prêts directs que les industries ont remboursé, tout comme un prêt commercial ordinaire. La deuxième, comprend les prêts consentis aux organismes gouvernementaux, tels les sociétés d'expansion, et s'il convient de souligner que ces prêts ont été rentables et qu'ils ont été remboursés, il n'en ont pas moins été subventionnés par le gouvernement de l'état membre.

**Le sénateur Hicks:** Beaucoup de gens à Ottawa considèrent que les provinces ont trop d'influence sur le MEER, compte tenu de la faible contribution financière qu'ils font à l'expansion régionale. J'avoue que mon expérience personnelle m'incline en ce même sens. J'ai représenté, à l'occasion, le gouvernement fédéral, lors du lancement de projets subventionnés par le MEER, et les représentants municipaux et provinciaux trouvent toujours moyen de s'attribuer le mérite du projet dans leur région particulière. Ils ne sont jamais pressés de dire que, dans la majorité des cas, 80% de l'aide vient du gouvernement fédéral.

A mon avis, si vous faites valoir maintenant que les provinces devraient avoir plus d'influence dans le choix des projets du MEER, il faut les persuader d'assumer une responsabilité proportionnelle à l'influence qu'elles désirent exercer.

**M. McAllister:** J'entends, en somme, que les provinces devraient assumer dans ce domaine une plus grande responsabilité. Il faut cependant dire qu'à l'heure actuelle, nous n'avons pas de mécanisme qui permette d'en arriver là.

**Le sénateur Grosart:** Iriez-vous jusqu'à faire participer les municipalités?

**M. McAllister:** Je m'éloigne beaucoup de mon sujet.

**Le sénateur Grosart:** Je crois au contraire que cette question vous y place au beau milieu.

**M. McAllister:** Voyons un peu la situation en Europe et ensuite, je comparerai. Ce qui frappe en Europe, c'est de voir certains gouvernements nationaux prendre beaucoup plus au sérieux que d'autres la politique régionale. Dans une certaine mesure, on pourrait dire que c'est peut-être les gouvernements qui ont le moins besoin de politiques régionales qui s'en préoccupent le plus sérieusement, et que ceux qui en ont le plus besoin sont aussi ceux qui s'en inquiètent le moins. Cette opinion a été attaquée par certains, mais je ne suis pas ici pour la défendre. Par exemple, une des caractéristiques les plus



[Text]

mous economic growth that has taken place. The same is true if you look at the way the southern part of France has been developing, and the Netherlands, and even Denmark.

When one looks at countries such as Italy and perhaps parts of the United Kingdom one begins to wonder whether those countries, for all the instruments and for all the talk, have really decided and sorted out their national priorities and fitted regional policies as a substantial priority. One of the things that hits you, for example, in the northern part of Italy, is the extreme contrast found in that area between the poor communities and the wealthy communities. The quality of the major arterial highways is first rate, but they bypass little communities that have open sewage systems. While one knows that the strategy of the Italian highway system is to tie the country together, nevertheless, when you look at it on the ground you have to ask, in the context of Italy, for all the talk about regional policy, how serious are the priorities? Is this system not unbelievably lavish, given other needs?

Having said that, when one looks at the provinces in this country, one has to ask, in connection with each province—since you cannot generalize—how seriously does each province take regional development within its province? What are they doing about attempting, in a coherent way, to develop a regional development plan for their province, not simply as a mechanism of dragging a few more dollars out of the federal government because there happens to be a DREE program? I can only say that it varies so much from province to province, depending presumably on how seriously they really take this kind of concern. That affects the way one looks at the role of the provinces and then, to answer your question, the municipal governments.

**Senator Grosart:** Does that same element apply in the Canadian context? I am referring to the generalization you made about those who seemed to need it most were the least practically active in developing a coherent and practical policy? I do not want you to name names. Would a degree of that apply in Canada?

**Professor McAllister:** I think the answer is clearly yes. I was asked the other day if one could really argue for regional development policies for developing countries. The question was asked in the context of a number of west African countries. The view of the person asking the question was that it was a luxury that developing countries really could not afford. My response was that it is not a luxury; it is a necessity that few developing countries can afford to do without. One has only to look at the history of countries like Nigeria to recognize the problems that can occur, if one does not have some kind of regional balance taking place.

There has been a tendency, among some of the poorer provinces in this country, to say that they really cannot afford to worry about regional balance, and they feel they have to get on with the obvious things for example to put in the essential infrastructure that is so obvious. But why is it so obvious? That question often seems to go begging. If they did treat regional development issues more seriously in than provinces—

[Traduction]

frappantes de l'Allemagne de l'Ouest, c'est que ce pays semble avoir conservé un certain équilibre, malgré sa forte croissance économique. Il en est de même dans le Sud de la France, aux Pays-Bas et au Danemark.

Lorsqu'on regarde d'autres pays, tels que l'Italie et, peut-être des régions du Royaume-Uni, on peut se demander si, en dépit de tous leurs instruments et de toutes leurs déclarations, ces pays ont vraiment établi leurs priorités nationales et si l'expansion régionale y est intégrée. Par exemple, dans le Nord de l'Italie, il y a un contraste frappant entre les localités pauvres et riches. Les grandes routes sont d'excellente qualité, mais elles évitent les petits villages, qui ont encore des égoûts à ciel ouvert. Nous savons tous que le réseau routier doit unifier le pays mais, dans le Nord de l'Italie, il faut se demander quelle importance on accorde aux priorités, malgré toutes les discussions sur la politique régionale. Ce système ne vous semble-t-il pas par trop laxiste, compte tenu des autres besoins?

Celà étant dit, si on regarde les provinces canadiennes, il faut se demander, pour chaque province, car on ne saurait généraliser, dans quelle mesure chaque province accorde une importance à l'expansion régionale à l'intérieur de ses frontières? Que font les provinces pour se doter d'un plan provincial d'expansion régionale cohérent, qui ne servira pas seulement à soutirer quelques dollars de plus du gouvernement fédéral grâce au programme MEER? Tout ce que je peux dire, c'est que ces plans varient énormément d'une province à l'autre sans doute selon l'importance que chaque province accorde à l'expansion régionale. Cette particularité a une incidence sur le rôle des provinces et pour répondre à votre question, sur celui des gouvernements municipaux.

**Le sénateur Grosart:** Ce même élément s'applique-t-il dans le contexte canadien? Je parle de cette généralisation que vous avez faite quant aux pays qui semblaient avoir le plus besoin de politiques d'expansion cohérentes et pratiques et qui faisaient le moins d'effort pour s'en doter? Je ne veux pas que vous donniez le nom des provinces. Est-ce que cette généralisation s'applique également au Canada?

**M. McAllister:** Je le crois. On m'a demandé l'autre jour s'il serait bon que les pays en voie de développement adoptent des politiques d'expansion régionale. La question avait été posée au cours de la discussion sur les pays de l'Afrique occidentale. Selon l'intervenant il s'agissait d'un luxe que les pays en voie de développement ne pouvaient vraiment pas se payer. J'ai répondu qu'il ne s'agit pas d'un luxe, mais d'une nécessité dont peu de pays en voie de développement peuvent se passer. On a qu'à se rappeler l'histoire d'un pays tel que le Nigeria pour se rendre compte des problèmes qui peuvent surgir quand il n'y a aucun équilibre régional.

Il y a eu, parmi certaines des provinces plus pauvres, une tendance à prétendre qu'elles ne pouvaient vraiment pas s'intéresser à l'équilibre régional, et qu'elles devaient s'adresser à des questions plus évidentes pour établir les infrastructures essentielles dont l'absence se fait sentir. Mais pourquoi ces questions sont-elles évidentes? Cette question revient souvent. Si les questions d'expansion régionale étaient traitées plus



[Text]

they would, I believe, acquire new insights into the overall provincial priorities. This would in turn make them review these obvious projects and take hard stock of their appropriateness.

**Senator Grosart:** You mentioned Nigeria, does that illustrate that the kind of regional problem you seem to be discussing is almost a function of federalism?

**Professor McAllister:** I do not think I would say that. For example, one can look at Ghana a near neighbour, which has a central government; Ghana certainly is thinking hard, at this point in time, about how it can improve its regional development planning. It is attempting to decentralize even although it is a central-government country.

**Senator Grosart:** I was asking the question in the context of the component parts where there is a level of decision-making authority built into the political system as it is in a federation, but not necessarily in the unitary state.

**Professor McAllister:** I think I would find it hard to generalize.

**Senator Godfrey:** Where is Mezzogiorno located?

**Professor McAllister:** It is the southern part of Italy.

**The Chairman:** I would have thought that would have meant in the middle of the day.

**Professor McAllister:** There is a history to that, but I cannot recall it right now.

**The Chairman:** If you write me a note, I would find it interesting.

**Senator Godfrey:** I must apologize that I was away for 15 minutes earlier on to go to another meeting, so this may have been dealt with in my absence. You mentioned meeting this man who had been mixed up with the European Economic Community for 25 years, and you said something about growth centre planning. Was that what you said? Would you just amplify what you said, and what he meant. meant. You got this one message, and I would like to know more about it.

**Professor McAllister:** The question I asked—I was a kind of devil's advocate and it was after he has given a lengthy and most interesting lecture—was this: "Well, when all is said and done, you have been looking at regional policies in the European Community since it started—and he had also been with the European Regional Development Fund since it had started—if there was any one lesson that you feel has been learned by the European Community as a result of all this regional policy-making that has been taking place, what is that?" That was a pretty unfair question really, and the answer that he gave was: "Well, I think the most important lesson we have learned is the value of growth centre policies as a framework for regional development planning."

**Senator Godfrey:** By the growth centres did you have definite areas in mind?

**Professor McAllister:** Yes, normally an area with a town as a total point.

[Traduction]

sérieusement dans ces provinces, ces dernières y gagneraient de nouvelles perceptions des priorités provinciales globales, et seraient en retour portées à réétudier «l'évidence» de leurs projets et leur pertinence.

**Le sénateur Grosart:** Vous avez parlé du Nigeria: est-ce dire que le genre de problème régional dont vous semblez discuter est pour ainsi dire une fonction du fédéralisme?

**M. McAllister:** Je ne crois pas que l'on puisse le dire. Par exemple, le Ghana, un proche voisin a un gouvernement central et cherche vraiment à l'heure actuelle à améliorer sa planification du développement régional. Le pays tente de se décentraliser même s'il a un gouvernement central.

**Le sénateur Grosart:** En demandant ma question, je pensais aux régions munies d'un pouvoir de décision prévu par le système politique, comme c'est le cas dans une fédération mais pas nécessairement dans un État unitaire.

**M. McAllister:** Pour ma part, je ne peux pas généraliser.

**Le sénateur Godfrey:** Où est situé le Mezzogiorno?

**M. McAllister:** C'est la région méridionale de l'Italie.

**Le président:** J'aurais cru que cela voulait dire le milieu de la journée.

**M. McAllister:** Il y a toute une histoire à ce sujet, mais je ne m'en souviens pas.

**Le président:** Je vous saurais gré de m'écrire un mot à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Je vous demande pardon; j'ai dû m'absenter pendant quinze minutes tantôt pour me rendre à une réunion et il se peut que vous ayez discuté de cette question en mon absence. Vous avez dit avoir rencontré cet homme qui s'est intéressé à la Communauté économique européenne pendant 25 ans en parlant d'une planification des centres de croissance. Avez-vous bien dit cela? J'aimerais que vous développiez vos propos et que vous nous expliquiez ce qu'il a dit. Vous nous avez fait part d'une idée et j'aimerais en savoir davantage.

**M. McAllister:** Cet homme venait de donner une conférence qui était très intéressante. Je me suis fait l'avocat du diable et lui ai demandé: Eh bien, en fin de compte, vous avez étudié les politiques régionales dans la Communauté européenne depuis ses débuts (et il était associé au Fonds de développement européen régional depuis sa création également); quelle leçon la Communauté européenne a-t-elle pu dégager à la suite de toutes ces politiques régionales? La question n'était pas facile mais voici sa réponse: à mon avis, on avait pu constater la valeur des politiques des centres de croissance comme contexte de la planification du développement régional.

**Le sénateur Godfrey:** Quand vous parlez de centres de croissance, pensez-vous à des régions en particulier?

**M. McAllister:** Oui, il s'agit normaleent d'une ville ayant un centre bien défini.



[Text]

**Senator Godfrey:** You mentioned later that the areas you are talking about have 100,000 or possibly 250,000 population—up to a million—so they are fairly large. Every time I hear one of these arguments I must say I always think of the town of Collingwood, because I happen to ski close by there, and have done since the war. That was a one-industry town with a shipyard and a population of about 2,500. It was made a designated area in the Income Tax Act back in the later sixties at some point, and 11 additional industries came in. There was a furniture factory, a distillery, a carpet factory, a pottery—I cannot remember them all—and the population jumped from 2,500, I think, to about 12,500 or more. If you ever drive into Collingwood shortly after 5 o'clock, every road leading out of Collingwood is jammed with workers returning to the surrounding countryside. So, obviously, it draws from places like Stayner, 10 miles away, and so on. I was always very, very impressed with what has happened in Collingwood, and yet that certainly does not really qualify as the type of growth centre that you were talking about. You had in mind somewhat larger places. I would just like your comment on that. It seems to me in the smaller provinces they have to look to the Collingwood example rather than the other type of place.

**Professor McAllister:** I think that the first point I would make is that a growth centre is very much a relative concept. In the context of Europe, when they talk about growth centres, given the populations they have, these countries tend to be talking about rather larger sizes than 5,000 to 10,000. However, if you go up into Norway, let us say, they are in fact thinking of growth centres in much smaller terms. In fact, I remember some years ago asking some Norwegians what they regarded as the essential component of a growth centre. I do not know whether they still say this now, but the answer I got was that it would have to have a good high school, which would mean that it would have to have enough people living in that close region to be able to have a high school functioning. The literature is full of different process to try and define an ideal growth centre. I think that perhaps the message that comes through is that it is relative; it would differ from region to region, and there would be different ideas as to what is the most appropriate size. I think it should be so because you do not want to make it an urban system that may not be appropriate—it is rather like medicine or education or anything else, there is no such thing, as I understand it, as one perfect size of hospital or one perfect size of university, or one perfect size of school; it depends on the kind of education or the kind of medical service you are trying to develop, and that is going to depend in turn on the kind of population and the kind of social aspirations of the region you are looking at. I think the same is true of growth centres. There is not any one obvious urban size. There may be a size beyond which you would not encourage any further concentration, but as to what that number is I do not know; I suggest it is maybe about the million mark.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez signalé par la suite que les régions dont vous parliez avaient une population qui se situait entre 100,000 ou peut être 250,000 personnes ou peut-être un million d'habitants; elles sont donc assez peuplées. Chaque fois que j'entends ces arguments, je pense toujours à la ville de Collingwood car je me rends souvent dans la région pour y faire du ski, une habitude que j'ai prise depuis la guerre. C'était une ville qui n'avait qu'une seule industrie, un chantier de construction navale et une population d'environ 2,500 habitants. A un moment donné vers la fin des années 60, on en fait une région désignée en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et par la suite, onze industries nouvelles sont venues s'y installer. Une usine de meubles, une distillerie, une manufacture de tapis, de poterie, je ne me souviens plus au juste, mais la population est passée de 2,500 à environ 12,500 au moins. Si vous vous rendez à Collingwood après 17 heures, toutes les routes qui mènent à l'extérieur de la ville sont bloquées par des travailleurs qui retournent vers la banlieue, ce qui veut dire que la ville attire des gens qui viennent de Stayner par exemple, situé à 10 milles de la ville. Le progrès de Collingwood m'a toujours frappé, mais il ne s'agit certainement pas du genre de centres de croissance dont vous parliez, vous parliez d'endroits beaucoup plus peuplés. J'aimerais connaître vos impressions à ce sujet. Il me semble que les plus petites provinces doivent étudier l'exemple de Collingwood plutôt que l'autre genre d'endroit.

**M. McAllister:** D'abord, à mon avis, il s'agit d'un concept très relatif. Compte tenu de leur population, les Européens entendent par des centres de croissance des endroits ayant plus de 5,000 ou de 10,000 habitants. Toutefois, en Norvège, par exemple, les centres de croissance sont plus réduits. En fait, il y a quelques années, j'ai demandé à des Norvégiens ce qu'ils estimaient être la composante essentielle d'un centre de croissance. Je ne sais pas s'ils sont encore du même avis, mais à l'époque, ils m'avaient répondu qu'il fallait qu'en centre ait une bonne école secondaire, ce qui veut dire que la population dans la région environnante serait suffisamment importante pour nécessiter une école secondaire. Il existe un bon nombre de théories quant à la définition d'un centre de croissance. Pour ma part, j'en conclus que la définition est relative, qu'elle varie probablement selon la région en ce qui a trait à la dimension appropriée. Il faut éviter d'en faire un système urbain qui peut ne pas convenir. Nous pouvons faire une analogie avec la médecine ou l'éducation, par exemple; à mon avis, il n'y a pas de dimension parfaite pour un hôpital, une université ou une école; tout dépend du genre d'éducation ou de service médical que vous voulez établir. En fin de compte, tout ceci dépendra du type de population et des aspirations sociales de la région visée. Il y va de même pour les centres de croissance. Il n'y a pas de dimension unique pour les régions urbaines. Il y a peut-être une concentration au delà de laquelle on ne veut pas aller, disons lorsque la population s'élève à environ un million d'habitants.



[Text]

**Senator Godfrey:** I can remember years ago somebody who visited me said that one of the important things as far as a growth centre is concerned is that senior executives should find it pleasant to live there, and if it is not a pleasant place for them to live then it is difficult to entice them there, and the quality of management is reduced, and so on. I must say Collingwood is a perfect example of a pleasant place. It is on Georgian Bay with all the advantages that that entails in the summer, and there is the skiing in the winter, and it is 100 miles from Toronto. Do you think there is any validity in that? Have you noted any tendency where places that are more attractive for people to live can be more successful?

**Professor McAllister:** I live in Newfoundland for a number of years, and I suppose I had some biases. The first bias was that in the earlier days of Premier Smallwood's reign—

**Senator Godfrey:** That is the right word.

**Professor McAllister:** . . . the focus was on trying to encourage industry to scatter pretty broadly around the province, one might almost say political district by political district, if one wanted to look at it cold-bloodedly. As a consequence, one had a large number of small secondary manufacturing operations going into what were becoming one-industry towns, and as a result one did not get any economies of scale; one did not get sharing of technical facilities between small companies, and, as a consequence, a number of these companies went out of business, although they had been given heavy subsidies from the government initially. They could not hack it in that economic environment. I think that is that kind of context, a more viable approach would be to identify relatively fewer towns and say: "Let us establish some industrial estates in a relatively few of these and provide the facilities and the kind of environment—it does not have to be a heavy industry; it depends on the community—that will encourage a number of these companies to locate here," and as a consequence you will get some economies of scale, you will get some interlinkages taking place, and you will get some viable industry. I think in fact in this country DREE should be commended for some of the assistance that has been given to industrial estates—and I think, for instance, it one looks at the development in Dartmouth with the Burnside Industrial Park—that is a good example of a central industrial estate operation that seems to be quite viable, and it has been of considerable value. One of the key lessons I think that has come out is that what one is looking for are communities with maximum flexibility, and one-industry towns do not give maximum flexibility. I am obviously not saying that one never goes into a one industry town. Where you have a mine or a mineral resource it may well start that way; but generally, as a principle, for regional planning, particularly now, in view of the very uncertain economic conditions, it struck me from what I saw in Europe that the emphasis was very much on attempting to develop communities that had maximum flexibility. That is why the emphasis they are putting on industrial estates is an interesting one, because the whole intent is to provide a range of commercial activities, so that if two or three go out, they have some others left.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens qu'un visiteur m'a signalé, il y a bon nombre d'années, un des éléments important des centres de croissance: les cadres supérieurs doivent trouver l'environnement agréable, sinon, il serait difficile de les y attirer, car la qualité de la gestion laisserait à désirer. Collingwood est l'exemple parfait d'un endroit agréable; car la ville est située dans la Baie Georgienne, avec tous les avantages que cela suppose en été et on peut y faire du ski l'hiver, sans compter qu'elle se trouve à 100 milles de Toronto. Ai-je raison de dire cela? Avez-vous constaté que les endroits où il fait bon vivre ont plus de chance de réussir?

**M. McAllister:** J'ai vécu à Terre-Neuve pendant un certain nombre d'années et j'avais certains partis pris, je suppose. En voici: au début du règne du premier ministre Smallwood . . .

**Le sénateur Godfrey:** Le mot est bien choisi.

**M. McAllister:** . . . on cherchait surtout à répartir l'industrie dans toute la province. En fait, on pourrait dire qu'il s'agissait de la répartir dans des districts politiques. Par conséquent, un très grand nombre de petites entreprises manufacturières secondaires s'installaient dans ce qui deviendrait des petites villes dotées d'une seule industrie, ce qui empêchait des économies d'échelle. Les petites sociétés ne pouvaient pas partager leurs installations techniques et, par conséquent, certaines d'entre elles ont fermé leurs portes malgré les importantes subventions du gouvernement au départ, car elles ne pouvaient pas survivre dans l'environnement économique local. Dans ce genre de contexte, il convient, à mon avis, de choisir un nombre relativement plus restreint de villes pour y établir des installations industrielles. Il ne s'agit pas nécessairement d'y installer de l'industrie lourde, car cela dépend de la collectivité. Ce qu'il faut choisir c'est un environnement qui encouragera certaines sociétés à s'y établir; il sera ensuite possible d'y développer des économies d'échelle, des liens et des industries rentables. Dans ce pays, il me semble que le MEER doit être félicité pour l'aide qu'il a donnée à certains parcs industriels: on n'a qu'à songer à l'expansion de Dartmouth à la suite de l'installation du parc industriel Burnside pour donner un exemple d'un parc industriel central qui semble très rentable et qui a été très avantageux. Une des conclusions auxquelles nous sommes arrivées est qu'il faut trouver des collectivités qui offrent un maximum de souplesse, ce dont les villes dotées d'une seule industrie sont dépourvues. Bien entendu, je ne dis pas qu'on ne s'installe jamais dans une ville qui ne possède qu'une seule industrie, comme par exemple une mine, ou bien où l'on n'exploite qu'une seule ressource minière, car c'est peut-être le point de départ; mais de façon générale, pour la planification régionale, surtout vue l'incertitude de la conjoncture économique actuelle, j'ai constaté qu'en Europe on mettait l'accent sur le développement des collectivités offrant un maximum de souplesse. Voilà comment s'explique l'intérêt mis sur les parcs industriels, parce que le but est d'assurer une game d'activités commerciales de sorte que si deux ou trois commerces ferment leurs portes, il en reste d'autres.



[Text]

**The Chairman:** Senator Godfrey raised an interesting point. One of the areas that I know something about is the Interlake area of Manitoba. If you went up to Winnipegosis and established an industrial park there, you might, by various means, induce industries to go, but you would certainly have a very tough time moving executive help up there, because it is a very barren sort of haying area.

**Senator Grosart:** Careful!

**The Chairman:** Well, it is a very tough area. I suppose if you were a hunter you would enjoy yourself during the hunting season, but it is mighty cold in the wintertime. I would find it difficult to believe that you could attract management. I am sure there are areas all over Canada where you will find the same thing. In the maritimes, and even in beautiful British Columbia, it would be hard to get executives to go to the interior. I just wonder how realistic the policy is. I can understand it is Ontario, where you are not that distant, in many cases, from larger centres. There are areas of Canada, however, where I think it would be extremely difficult to induce industries to go, given the fact that it will be an executive decision.

**Professor McAllister:** Well, I think this is very true, and I feel that it is why there is a lot to be said for fairly broad frameworks of regional assistance. Personally, I think, keeping to my terms of reference, the message from the European Community is that countries really do not have sufficient confidence in any one instrument to feel that they are going to rely just on that. If one says, "Does one have countries relying only on tax concessions, or only on grants, or only on various other kinds of subsidy devices?", the general answer that I can give, from what I have seen, is that everybody seems to be hedging their bets. Some people are putting more weight on this mix, and others on that mix, but nobody, by any means, is saying, "We have a panacea."

Having said this, my own preference, based on what I have seen, is largely for relying on the tax system as the device to use in order to provide incentives. I think it is less of an administrative nightmare; I think it provides more encouragement to the industry in question to make its own decisions. The industries know where they stand when they see the tax system, and work accordingly. If tax incentives do not work out, well, all right. Industries have not in fact received substantial grants in the process. If the tax incentives do work out, the industries have received some rewards, one might say, from the tax system, but they can reinvest these, one hopes, in the corporation and in the region.

From the vantage point of the European Community, I really could not say that that kind of lesson gets drawn, because it does not. They are hedging their bets.

**Senator Barrow:** Professor McAllister, I notice that in your document entitled, "Regional Policy in the European Community," you say:

It is concluded that a Canadian development bank, with provincial governments playing a major role as well as federal representation, should be considered as a mech-

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur Godfrey a soulevé un point important. Une des régions que je connais est celle de l'entrelacs au Manitoba. Si vous vous rendez à Winnipegosis pour y installer un parc industriel, vous pourriez, par certains moyens, inciter les industries à s'y établir, mais il vous serait très difficile d'y faire déménager des cadres car il s'agit de terres à foin vides.

**Le sénateur Grosart:** Attention!

**Le président:** Eh bien, c'est une région où la vie est dure. Si vous êtes chasseur, vous la trouveriez agréable durant la saison de chasse, mais l'hiver y est très froid. Vous auriez de la difficulté, je crois, à y attirer des cadres. Il existe des régions semblables dans tout le Canada. Dans les provinces maritimes, et même dans la belle Colombie-Britannique, nous aurions fort à faire pour attirer les cadres vers les terres intérieures. Je me demande dans quelle mesure la politique est réaliste. Je peux la comprendre s'il s'agit de l'Ontario où l'on n'a pas à s'éloigner, dans bien des cas, des centres importants. Toutefois, à mon avis, il serait très difficile d'inciter les industries à se rendre dans certaines régions du Canada car la décision serait prise au niveau de la gestion.

**M. McAllister:** Eh bien, c'est très exact, à mon avis, et voilà des arguments solides en faveur de programmes d'aide régionale assez larges. Si je m'en tiens à l'exemple dont j'ai parlé plus tôt, d'après ce que j'ai constaté dans la Communauté européenne, les pays n'ont pas suffisamment confiance en une seule mesure pour qu'ils misent uniquement sur elle. Si on me demande s'il existe des pays qui ne dépendent que des concessions fiscales, des subventions ou d'autres genres d'aide financière, je dirais qu'en général, d'après ce que j'ai vu, tout le monde essaye de diminuer les risques en adoptant une combinaison d'éléments. Les uns favorisent une formule, les autres une autre, mais personne ne prétend avoir une panacée, loin de là.

Cela dit, j'aurais tendance à me fier sur le système fiscal comme stimulant. Sur le plan administratif, il présente moins de problèmes, tout en encourageant l'industrie visée à prendre ses propres décisions. Les industries savent à quoi s'en tenir par rapport au système fiscal et leurs opérations sont conduites en conséquence. Si les stimulants fiscaux ne donnent pas de résultat, tant pis. En fait, les industries n'auront pas eu de subventions considérables entre temps. Si les stimulants fiscaux donnent des résultats, les industries ont réalisé certains bénéfices, disons grâce au système fiscal, mais elles peuvent les réinvestir dans la société et la région, espérons-le.

Quant à la Communauté européenne, je ne sais pas si on en arrive à tirer cette leçon, car effectivement on n'en dégage aucune. Ces pays essayent d'atténuer les risques par un choix de diverses combinaisons.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur McAllister, à la page 9 de votre mémoire sur la politique régionale dans la Communauté européenne, j'ai relevé cet extrait de la page 9:

En conclusion, dans l'élaboration d'une politique régionale canadienne, il faudrait songer au mécanisme d'une banque canadienne de développement, dans laquelle les



[Text]

anism for future Canadian regional policy, rather along the lines of the E.I.B.

Do we not really have that in the FBDB, except that it does not have provincial representation or provincial input?

**Professor McAllister:** No. I think we are talking about the Federal Business Development Bank? Is this the agency you are referring to? It used to be the Industrial Development Bank.

**Senator Barrow:** Yes.

**Professor McAllister:** The Federal Business Development Bank, as I understand it, is primarily—well, exclusively—a government banking agency, the purpose of which is to encourage small business development, with the term “small business” looked at reasonably generously, one might say, so as to include some middle sized businesses. I understand that as of very recently it has the requirement to raise its funding on the capital markets. Until recently, as I understand it, it was raising its funding through the Bank of Canada. If you look at its terms of reference, and its performance, you will find that it has not been in any way what I would call a regional development bank. Certainly it has done things in regions, but I believe, if you were to look at its lending, for example, for this year, you would probably find that the bulk of its loans were going to Alberta. I am not saying whether or not they should have, since according to its mandate that is obviously all right; but one of the very interesting things about the European Investment Bank is that at the initial meeting of the bank, the board of governors agreed that the bank should be lending at least two-thirds, I think it was—two-thirds or 70 per cent, but a high number anyway—of its total loans in regions designated as poor regions by the national member governments; so they got an agreement on what the national member governments considered to be poor regions. They have successfully, over 20 years, siphoned funding from the capital markets, which they have raised in the capital markets, into these poor regions, and generally speaking, into viable economic projects. That is the impressive thing about the EIB, as far as I am concerned. If you compare that with the Federal Business Development Bank, which did not have the same mandate, you would find, I would guess, that perhaps 15 per cent of the Federal Business Development Bank's total loans were going to the poorer regions; but it is certainly not as high a percentage as in the case of the EIB, nor does it have that mandate.

**Senator Godfrey:** I remember that I sponsored the bill in the Senate for the Business Development Bank. It was supposed to get a broader mandate. I could never understand it. I thought it was a bunch of talk, just changing the name; but they were supposed to get a broader mandate, and I thought that part of that was to be in regional development. That is the recollection I have.

**Professor McAllister:** The mandate was broadened, as I understand it. The board of directors has broadened, and it can now, as I understand it, get into equity participation. I think the range of industrial sectors it can move into has

[Traduction]

gouvernements provinciaux et fédéraux joueraient un rôle important et suivraient les lignes directrices de la B.E.I.

La Banque industrielle de développement ne tient-elle pas compte de cela, sauf que les provinces n'y sont pas représentées ou n'y participent pas?

**M. McAllister:** Non. Nous parlons, je crois, de la Banque fédérale de développement. N'est-ce pas? L'ancienne Banque de développement industriel.

**Le sénateur Barrow:** Oui.

**M. McAllister:** La Banque fédérale de développement serait principalement, je devrais même dire exclusivement, un organisme bancaire gouvernemental visant à encourager l'expansion des petites entreprises, mais le terme «petites» a été interprété assez généreusement pourrait-on dire de façon à inclure certaines entreprises de taille moyenne. Je sais que depuis peu elle est tenue de mobiliser ses fonds sur les marchés de capitaux, alors qu'auparavant, elle se finançait par l'entremise de la Banque du Canada. Un examen de son mandat et de son rendement, révèle qu'elle ne s'est nullement comportée comme une banque de développement régional. Certes, elle a agi au niveau régional, mais du nombre des prêts, par exemple, qu'elle a consentis cette année, la plupart étaient destinés à l'Alberta. Je ne la juge pas puisque son mandat, l'y autorise pleinement mais il est très intéressant de noter qu'à la Banque européenne, d'investissement le Conseil de direction a convenu, lors de sa première réunion, de consentir au moins les deux tiers ou même 70 p. 100, je crois, de l'ensemble de ses prêts aux régions désignées comme régions pauvres par les gouvernements membres nationaux; il y a donc eu un accord sur ce que les gouvernements membres nationaux considéraient comme des régions pauvres. Cette banque a réussi, pendant 20 ans, à mobiliser des fonds au sein des marchés de capitaux, et à les investir dans ces régions pauvres, et, de façon générale, dans les projets économiques viables. C'est à mon avis la réalisation la plus étonnante de la Banque européenne d'investissement. Par comparaison, la Banque fédérale de développement, qui n'avait pas le même mandat, n'accordait, peut-être que 15 p. 100 de l'ensemble de ses prêts aux régions les plus pauvres; ce pourcentage est loin d'atteindre celui de la Banque européenne d'investissement, car le mandat est différent.

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens que j'ai parrainé au Sénat le projet de loi relatif à la Banque fédérale de développement. Elle était censée obtenir un mandat plus vaste. Je n'ai jamais pu comprendre ce qui s'était passé. Je croyais qu'il s'agissait de paroles futiles, d'un simple changement de nom; mais la banque devait obtenir un mandat plus vaste, et se consacrer notamment au développement régional. C'est ce dont je me souviens.

**M. McAllister:** Le mandat a été élargi, je crois, et le conseil de direction a pris de l'envergure; il peut maintenant obtenir une participation capital-social. Je crois que la gamme des secteurs industriels qui lui sont ouverts s'est élargie sensible-



[Text]

substantially increased, but it does not have, as I understand it, a regional development mandate, certainly not along the lines of the European Investment Bank.

**Senator Godfrey:** It could, I suppose, with the encouragement of the government, get that mandate.

**Professor McAllister:** Well, what I am presuming to suggest, in my separate paper on the EIB, is that, first of all, this kind of Canadian development bank does at least merit looking at very seriously; but on the other hand, the feeling that I had was that perhaps the Federal Business Development Bank at this point in time is in fact looking for a new role. It may be that the kinds of gaps that existed in the banking system when the Federal Business Development Bank was set up are no longer there as a result of the changes in the Bank Act. However, I have also noted that the Federal Business Development Bank is a very enviable agency for this country to have. The banking experience and expertise that is contained within that organization, I must say, always impressed me greatly.

One might say that when one looks at the Canadian Federal Business Development Bank, on the one hand, with an idea of a regional development bank, maybe one could take the point one step further and say, let us look at the Federal Business Development Bank at the same time, and see if we could not, in fact, change its mandate to do more of this kind of thing.

**Senator Godfrey:** But you do have the expertise. It makes a lot more sense than to start a brand new organization.

**Professor McAllister:** It is a very important point.

**Senator Grosart:** Could I have your comments on the question of what seems to me to be a trend or tendency, at least, in economic theory today to question the whole concept of a politically structured approach to regional development as, very often, if overemphasized, it is self-defeating, as biologists would say, opposed to the principle of natural selection or, in cruder form, the survival of the fittest. Is there a danger of this politically structured tack on regional disparity to actually make permanent the very problems it attempts to solve?

**Professor McAllister:** I am obviously aware of Tom Courchene's work.

**Senator Grosart:** Yes, Courchene is a good example.

**Professor McAllister:** I suppose it is fair to say that perhaps I stand rather closer to the other end of the spectrum, because it seems to me that, fundamentally, the first question that people living in a region have to ask is: "What kind of region do we want to live in? What way of life do we want to pursue?" And having identified that, say: "Now, how are we going to make it work?" I do not think that simply looking at economic theory by itself answers any one of those questions. All it does is give you some background insights as to what may or may not be feasible and at what kind of opportunity costs. Those, I should add, are not unimportant considerations!

**Senator Grosart:** But the question still nags a bit as to whether it should be the responsibility of somebody who does

[Traduction]

ment, mais la banque n'aurait pas de mandat en matière de développement régional, certainement pas en tout cas comme celui de la Banque européenne d'investissement.

**Le sénateur Godfrey:** Elle pourrait, je le présume, avec l'encouragement du gouvernement, obtenir ce mandat.

**M. McAllister:** Bien, je laisse entendre dans mon mémoire distinct sur la Banque européenne d'investissement, que premièrement ce genre de banque de développement au Canada mérite au moins qu'on y songe très sérieusement; mais d'autre part, j'avais l'impression que la Banque fédérale de développement recherchait peut-être à ce stade-ci un nouveau rôle. Il se peut que les lacunes qui existaient dans le système bancaire lorsque la Banque fédérale de développement a été créée aient été comblées par suite des changements apportés à la Loi sur les banques. Toutefois, j'ai également constaté que... la Banque fédérale de développement est un organisme dont le Canada devrait être fier. L'expérience et la compétence bancaires de cet organisme, je l'avoue, m'ont toujours beaucoup impressionné.

On pourrait, au lieu de songer à la Banque fédérale de développement axée sur le développement régional, pousser le raisonnement un peu plus loin et étudier les possibilités qu'offrirait dans ce même domaine la Banque fédérale de développement si son mandat pouvait être changé.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous avez les compétences. Ce serait beaucoup plus sensé que de mettre sur pied une toute nouvelle organisation.

**M. McAllister:** C'est un point très important.

**Le sénateur Grosart:** Pourrais-je avoir vos impressions sur ce qui me semble être une tendance dans la théorie économique actuelle de remettre en question tout le concept d'une approche politique du développement régional. En effet, très souvent, si elle est poussée à l'extrême, cette méthode est vouée à l'échec car, comme le diraient les biologistes, elle est contraire au principe de la sélection naturelle ou, en termes plus crus, à la survie des êtres forts. Y a-t-il risque que cette approche politique de la disparité régionale ne rende en fait permanents les problèmes mêmes qu'elle tente de résoudre?

**M. McAllister:** Je suis évidemment au courant des travaux de Tom Courchène.

**Le sénateur Grosart:** Oui, Courchène est un bon exemple.

**M. McAllister:** Je présume qu'il est juste de dire que je suis plutôt d'avis contraire, parce qu'il me semble que fondamentalement les habitants d'une région s'interrogent d'abord sur le genre de région dans laquelle ils veulent vivre, le genre de vie qu'ils veulent mener, et après avoir trouvé réponse à ces questions, ils se demandent comment ils vont y arriver? Je ne crois pas qu'une théorie économique en elle-même puisse répondre à l'une quelconque de ces questions. Vous n'y trouverez que des renseignements de base sur ce qui peut ou ne peut pas être réalisable et sur le coût de certaines possibilités. Je pourrais en donner d'autres qui ont aussi leur importance.

**Le sénateur Grosart:** Mais on se demande encore si la responsabilité devrait incomber à quelqu'un qui ne veut pas



[Text]

not want to live in that region. The majority perhaps do not want to see a growth centre there. The majority might think it would be a wonderful thing if New Brunswick were the world's greatest natural park. What responsibility should they be expected to have for locating a growth centre, let us say, on the north shore of New Brunswick? It is a political question.

**Professor McAllister:** It is almost an unanswerable question. My starting point always is to seek the maximum public participation in the attainment of these kinds of decisions. Whatever the political structure, the key consideration is the man or woman who is living there. Fundamentally, one wants to make sure they have had an input in deciding what is going on. I know in practice that has not always been easy.

**Senator Grosart:** It raises so many specific questions. Let us take the Niagara Peninsula area. It is not terribly important that we continue to grow apples, plums and grapes in that area! What is more important? The industrial development which means jobs and so on? How do you come up with priorities and national goals? This, of course, is probably the \$64,000 question, but what experience is there that might indicate the kind of criteria that could be applied to these kinds of decisions?

**Professor McAllister:** I think there is a lot of experience with how not to do it, and sometimes one can look at situations where—again I can look back at Newfoundland—maybe there was a view when I first had the privilege of going there that really fishing was out. You would not be investing in the fisheries unless you were really short of other options, and Newfoundland had all kinds of other options. That changed very rapidly with the price of fish.

**Senator Barrow:** Also with the 200-mile limit.

**Professor McAllister:** Yes, the two go together.

If there is one lesson from being too sure about any particular strategy, it is that probably one is on very dangerous ground if one thinks one is right. It seems to me if there was a strategy—again I am recalling what I learned from talking to people in Europe because we talked about this kind of thing—it was maximum flexibility. Somehow there has to be the option that one tries to apply in almost everything one is talking about, and this is particularly driven home as a result of the energy crisis.

This does not mean to say that there is not still room for some big projects. But, conversely, let us not automatically assume that they are necessarily the best route to take. Each has to be appraised, very cautiously, in its own right.

Again, I go back to the very impressive development in West Germany where one does see, in so many of these smaller communities, their tidy industrial estates and very careful environmental planning. Everywhere there is great concern with maximum flexibility in the way they develop their systems. In some cases, development may start with fishing, as the community's initial raison d'être, or it may start with wheat or apples, but, nevertheless, there are going to be other things as well that one can bring in. It is important to acquire flexibility fast.

[Traduction]

vivre dans cette région. La majorité peut-être ne désire pas voir s'installer un centre de croissance dans un endroit particulier. La majorité pourrait penser qu'il serait merveilleux si le Nouveau-Brunswick était le plus grand parc naturel du monde. Quelle serait leur part de responsabilité pour choisir l'emplacement d'un centre de croissance, par exemple sur la côte nord du Nouveau-Brunswick? C'est une question politique.

**M. McAllister:** C'est presque impossible de répondre à cette question. Je m'assure toujours d'une participation maximum du public dans la prise de décisions de ce genre. Quelle que soit la structure politique, la considération majeure est l'homme ou la femme qui y réside. Fondamentalement, on veut être sûr d'avoir pu participer aux décisions. Je sais qu'en pratique, ça n'a pas toujours été facile.

**Le sénateur Grosart:** Cela soulève tant de questions précises. Prenons par exemple la région de la péninsule du Niagara. Il n'est pas tellement important que l'on continue à cultiver des pommes, des prunes et des raisins dans cette région. Le développement industriel, qui crée des emplois etc. est-il plus important? Comment établissez-vous les priorités et les objectifs nationaux? Bien sûr, il s'agit probablement de la question à \$64 000, mais sur quoi s'appuie-t-on pour établir les critères qui entreront en ligne de compte dans ces genres de décisions?

**M. McAllister:** Je crois qu'on sait fort bien par expérience ce qu'il ne faut pas faire. Il arrive parfois, comme lorsque je me suis rendu pour la première fois à Terre-Neuve, qu'on se rende compte par exemple que les pêches n'existent plus. On n'investirait pas dans les pêches à moins d'être vraiment à court d'autres solutions, et Terre-Neuve a eu toutes sortes d'autres solutions. Cette situation a changé très rapidement avec le prix du poisson.

**Le sénateur Barrow:** Et avec la limite de 200 milles.

**M. McAllister:** Oui, les deux vont de pair.

Si l'on peut tirer une leçon d'une trop grande assurance dans une stratégie particulière, c'est probablement qu'il est très risqué de penser qu'on a raison. Il me semble que s'il y avait une stratégie, elle devrait être d'une extrême souplesse, c'est ce que j'ai appris en discutant avec des Européens parce que nous avons parlé de ce genre de chose. Il faut en quelque sorte qu'il y ait une solution qu'on essaie d'appliquer dans presque tous ses projets, et ceci s'applique à notre pays par suite de la crise énergétique.

Il ne faut pas en déduire qu'il n'y a plus place pour de grands projets. Ne présumons pas automatiquement qu'ils sont nécessairement le meilleur chemin à suivre. Chacun doit être évalué très attentivement selon ses propres atouts.

Encore une fois, je reviens au très impressionnant développement en Allemagne de l'ouest où l'on peut voir un grand nombre de ces petites communautés, la propreté de leurs établissements industriels et leur attentive planification environnementale. On constate partout un grand souci de souplesse dans le développement de leurs systèmes. Dans certains cas, l'expansion peut démarrer grâce à la pêche, raison d'être initiale, ou encore au blé ou aux pommes, mais néanmoins, on peut suggérer d'autres projets. Il importe de faire rapidement preuve de souplesse.



[Text]

I suppose the next question is: Are you suggesting an economic balkanization, or some degree of it. Should one not specialize extensively across a country and dump this maximum flexibility concept. All one can say is that it is a trade-off situation. I would argue for not going to either extreme too fully.

**The Chairman:** If you develop a national industrial strategy and regional development strategy, the very fact that you do that does it not make it difficult to exercise this flexibility you are talking about?

**Professor McAllister:** I do not think so because one of the big problems is that it is inconceivable to have a sane regional development strategy without some kind of a feel of what the industrial strategy is and vice versa. After all, any national industrial development strategy has regional implications, and the concern one has to take into account is, which of these regional considerations are going to be treated more or less seriously, for what reasons and what are the alternatives we are talking about. Obviously, they can conflict, and one can say, "Well, let us give up textiles", for example, "and move entirely into automotive manufacturing or whatever". That is a rather sweeping kind of position to get into, and I would guess it would be a very dangerous one, because one would say immediately one was giving up a certain flexibility in making that kind of decision.

**The Chairman:** Americans do not seem to worry a great deal about these concepts, and yet they have a pretty vibrant economy and good regional distribution across their country, at least much better than we have.

**Professor McAllister:** I am a little leery about talking about the United States because I have not been looking at the United States at all lately. I suppose the answer one could quickly give is, yes, but look at some of the cities.

**The Chairman:** I do not understand the relevance of that.

**Professor McAllister:** The unbalanced manner in which some of the cities have grown, would have been better controlled had they had strong regional development policies concerned with a greater degree of urban-rural balance. The urban growth has tended to turn into a blight in many cases. If they had a balanced regional development policy in the first place, they would not have gone to these extremes.

**Senator Grosart:** Economic theory seems to look somewhat askance at the use of political, local incentives to attract a particular industry to an area. Is this a serious problem? Some of your writing seems to indicate that it would be a good idea to stop this altogether. Yet in Canada, it is very strong at the municipal level and, at a growing rate, at the provincial level.

**Professor McAllister:** Well, the question is: Where do you stop and where do you start? The concern I would have, and the concern economic theory would have, is that one encounters rampant competition as each small town competes with the other in order to bribe an outside industry to locate there.

[Traduction]

Je suppose que vous allez maintenant me demander si je préconise plus ou moins une balkanisation économique? Ne vaudrait-il pas mieux ne pas se spécialiser autant dans tout le pays, renoncer à ce concept de souplesse maximale. Tout ce qu'on peut dire c'est que c'est un compromis. Je soutiens qu'il ne faut pas pousser ces deux extrêmes trop loin.

**Le président:** Si vous élaborez une stratégie industrielle nationale et une stratégie de développement régionale, de ce simple fait la pratique de cette souplesse dont vous parliez n'est-elle pas plus difficile?

**M. McAllister:** Je ne le pense pas parce qu'un des gros problèmes réside dans le fait qu'il est inconcevable d'avoir une stratégie de développement régionale saine sans avoir un genre de perception de ce que constitue une stratégie industrielle et vice versa. Après tout, toute stratégie de développement industrielle nationale a des répercussions régionales, et il faut se demander quelles sont les considérations régionales qui vont être traitées plus ou moins sérieusement, pour quelles raisons et quelles sont ces solutions de rechange dont nous parlons. De toute évidence, il peut y avoir conflit. On pourrait d'une part abandonner les textiles par exemple, et se tourner vers la fabrication d'automobiles ou autre chose. C'est une attitude plutôt radicale à adopter, et à mon avis, elle serait très dangereuse parce qu'on accuserait immédiatement celui qui prendrait ce genre de décision de renoncer à une certaine souplesse.

**Le président:** Les Américains ne semblent pas s'inquiéter tellement de ces concepts et pourtant ils ont une économie assez active et une bonne distribution régionale à travers leur pays, du moins bien meilleure que la nôtre.

**M. McAllister:** J'hésite quelque peu à parler des États-Unis parce que je n'ai pas examiné leur situation dernièrement. Je présume qu'on pourrait répondre rapidement par l'affirmative, mais voyez ce qui se passe dans certaines villes.

**Le président:** Je ne saisis pas la pertinence de ce que vous venez de dire.

**M. McAllister:** Le désordre dans lequel certaines villes se sont développées aurait été mieux contenu s'ils avaient existé de solides politiques de développement régional davantage centrées sur la réalisation d'un meilleur équilibre entre les milieux rural et urbain. La croissance urbaine aurait tendance à mal tourner dans bien des cas. S'ils avaient eu au départ une politique de développement régional équilibré, ils ne seraient pas allés à ces extrêmes.

**Le sénateur Grosart:** La théorie économique semble se méfier quelque peu de l'utilisation d'encouragements politiques et locaux pour attirer une industrie particulière dans une région. Est-ce un problème grave? Certains de vos rapports semblent laisser entendre qu'il serait bon de cesser cette pratique, mais quand même elle est manifeste au Canada au niveau municipal et de plus en plus au niveau provincial.

**M. McAllister:** Bien, la question est: Où commencer et où s'arrêter? Ma principale préoccupation, qui est aussi celle de la théorie économique, vient de ce que la concurrence est de plus en plus grande entre les petites villes pour amener les indus-



[Text]

In the end, you can give away the birthright. Any concept of economic efficiency can be down the drain.

Having said that, I feel very strongly that there is a role for local incentives of some kind or another to encourage industry or other kinds of development to locate in their municipalities. I see it as a way that local communities can say that they take a particular type of industry sufficiently seriously that they are, in fact, going to support it in a number of ways, not necessarily only financial, and make a go of it. I think that is a very important part of the spirit of the community. They demonstrate their stake in the success of the enterprise. The question is; how far do you go, and what kind of framework should provinces have to safeguard these kinds of incentives from running away with themselves? Intermunicipal competition and interprovincial competition can, obviously, be a danger if taken to extremes. That would be the danger economic theory would point out.

**Senator Grosart:** Is the Irish Republic's use of this type of plan as successful as it appears to have been? It has probably been utilized in that country on a larger scale than anywhere else in the world.

**Professor McAllister:** You have only to look at the Irish economy and you will see that it is still, in many ways, a rural and somewhat impoverished economy. But progress is being made.

**Senator Grosart:** Be careful, I was born in Dublin!

**Professor McAllister:** I was going to mention Shannon. There are some bright spots. From what I have seen of the industrial-development approach tried in Shannon, I would conclude that it has been reasonably successful. However, in terms of assessing success, I think one has to ask more precisely: What were they trying to do? Having asked that question, you must decide whether they managed to do it. In terms of Shannon, I cannot assess in any precise sense whether they achieved their goals, unless I know exactly what they tried to do—the actual costs and the actual benefits.

**Senator Grosart:** Isn't it usually measured in terms of jobs?

**Professor McAllister:** That concept is frequently used but it is a concept that is also frequently abused. If you are going to spend one or two million dollars in terms of aid, there are all kinds of things you can do with it. You can create jobs in all kinds of activities. You can have everybody digging holes, but the question you must ask is: How efficient has this instrument been in attracting jobs in this particular way? What were the alternatives?

If you consider the European Commission's way of looking at the assessment of regional policies and programs, you will see that they have attempted to use more indicators than just jobs in order to assess whether a policy or program has been successful or not. While job creation has always been one of the indicators, it is only one of several.

**The Chairman:** You say that France and the U.K., in facing problems in encouraging manufacturing mobility, are focusing

[Traduction]

tries à s'y installer. A la fin, on abandonne le patrimoine. Tout concept d'efficacité économique peut finir dans le ruisseau.

Ceci dit, je crois fermement que certaines mesures locales d'encouragement, quelles qu'elles soient, pourraient jouer un rôle en vue d'amener l'industrie ou d'autres genres d'exploitation à s'installer dans leurs municipalités. La façon dont je vois les choses, c'est que les collectivités locales sont suffisamment sérieuses en ce qui concerne un genre particulier d'industrie, et qu'en fait elles sont prêtes à l'appuyer par de nombreux moyens, pas nécessairement sur le plan financier uniquement, et d'en faire une réussite. A mon avis c'est là un aspect très important de l'esprit de la collectivité. Elle annonce sa couleur par le succès de l'entreprise. La question est de savoir jusqu'où on peut aller et que devraient faire les provinces pour empêcher ces mesures d'encouragement de disparaître. Je crois que poussée à l'extrême la concurrence au niveau municipal et provincial représente un danger et c'est ce danger que prévoit la théorie économique.

**Le sénateur Grosart:** L'utilisation de ce genre de programme dans la république d'Irlande a-t-elle obtenu autant de succès que l'on croit? Elle a probablement été utilisée dans ce pays sur une plus grande échelle que partout ailleurs au monde.

**M. McAllister:** On n'a qu'à regarder l'économie irlandaise pour se rendre compte qu'il s'agit encore, de bien des façons, d'une économie rurale et quelque peu appauvrie, mais des progrès sont en cours.

**Le sénateur Grosart:** Attention! Je suis né à Dublin.

**M. McAllister:** J'allais dire Shannon. Il y a des endroits plus prospères. D'après ce que j'ai pu constater de la méthode de développement industrielle à Shannon, j'en conclus qu'elle a obtenu un succès raisonnable. Cependant, pour en évaluer le succès, je crois qu'il faut se demander précisément ce qu'ils ont essayé de faire? Après s'être posé cette question, il faut savoir s'ils ont réussi. En ce qui concerne Shannon, je ne saurais vraiment dire s'ils ont atteint leurs objectifs puisque je ne sais pas quels étaient ces objectifs, j'ignore les coûts et les avantages réels.

**Le sénateur Grosart:** Ne les mesure-t-on pas habituellement au nombre d'emplois?

**M. McAllister:** Ce concept est fréquemment utilisé mais on en abuse souvent. Si l'on veut dépenser un ou deux millions de dollars pour des programmes d'aide, toutes sortes d'options sont ouvertes. On peut créer des emplois dans toutes sortes d'activités. Tout le monde peut se mettre à creuser des trous, mais la question qu'il faut se poser est: dans quelle mesure cet instrument a-t-il réussi à créer des emplois dans ce secteur particulier? Quel autre choix existait-il?

Si l'on considère la façon dont la Commission européenne évalue les politiques régionales et les programmes, on constatera qu'ils ont utilisé des indicateurs autres que la création d'emplois pour évaluer le succès d'une politique ou d'un programme. La création d'emplois a toujours été un indice, mais il en existe bien d'autres.

**Le président:** Vous dites que la France et la Grande Bretagne, face aux problèmes qu'elles éprouvent en encourageant la



[Text]

more on service-sector incentives. What do you think of the encouragement of the service sector as a regional development policy or initiative?

**Professor McAllister:** I think there is a role for it but, again, it depends on the area. There are some regions where it is very difficult to see any rationale for trying to bribe manufacturing companies to locate there, but there may be quite a good rationale for fostering some kind of service-sector activity, perhaps by a little bit of infrastructure support and, perhaps, by some other form of incentive. For example, one might want to include the tourist industry as a service sector. Thus, in some parts of Prince Edward Island, I think it makes a good deal of sense to encourage tourist development rather than to encourage the location of heavy industry. One has to look at each area in its own way.

Tourism will encourage employment. If one attracts tourists from outside of the country it will also generate foreign exchange.

**The Chairman:** That is almost a primary industry, I was just wondering what you thought about the more traditional, tertiary industries.

**Professor McAllister:** I think one has to be fairly selective in deciding which kind of service-sector industry one is going to encourage, and the criteria will not be easy. For instance, I was interested to note that the Federal Business Development Bank, when it was the Industrial Development Bank, was making loans to a number of bowling alleys. I am not sure that when the Industrial Development Bank was set up originally it was the intention to set the bank up as a government bank to help the development of bowling alleys. However, in the bank's wisdom, it did see this as a viable business opportunity and, knowing the local conditions, decided that this was the type of project it would get into.

Rather than making a sweeping statement about primary, secondary or tertiary sectors being the kind of sector to support or not, I would tend to say that one needs to have a mechanism for sizing up the projects. Some projects may fall into one category and some into another, if one is going to give grants.

If one is going to give tax incentives then I think you must have a broader framework but you can still be selective as to the kinds of industries that are to be encouraged.

**The Chairman:** As a matter of policy in Canada, we pretty well favour the manufacturing sector. Almost none of our assistance goes to the service-sector.

**Professor McAllister:** I believe that has generally been the tradition.

**The Chairman:** Would you be in favour of a continuation of that?

**Professor McAllister:** I would not refute the logic of having done it when it was done, because the logic of doing it was,

[Traduction]

mobilité dans le secteur manufacturier, se concentrent davantage sur les mesures d'encouragement aux secteurs des services. Voyez-vous quelque mérite au fait d'encourager le secteur des services comme politique ou initiative d'expansion régionale?

**M. McAllister:** Je suis d'avis que ceci pourrait jouer un rôle mais, encore une fois, cela dépend de la région. Il y a certaines régions où il est très difficile de trouver des raisons d'encourager les entreprises à s'y installer, mais il pourrait y en avoir de très bonnes à vouloir y installer un certain secteur de services peut-être en appuyant un peu l'infrastructure et par certaines autres mesures d'encouragement. Ainsi, on pourrait inclure l'industrie du tourisme comme un secteur de services. Par conséquent, dans certaines parties de l'Île-du-Prince-Édouard, à mon avis il serait très logique d'encourager l'industrie touristique plutôt que d'encourager l'implantation de l'industrie lourde. Il faut étudier chaque région.

Le tourisme favorise la création d'emplois. Si on attire des touristes de l'extérieur du pays cela sera aussi favorable à l'accroissement des devises étrangères.

**Le président:** C'est presque une industrie primaire, je me demandais ce que vous pensiez des industries plus traditionnelles, soit les industries tertiaires.

**M. McAllister:** Je suis d'avis qu'il faut être assez judicieux dans son choix du secteur des services à encourager, et les critères ne seront pas faciles. Ainsi, j'ai observé avec intérêt que la Banque fédérale de développement, du temps où elle s'appelait Banque industrielle de développement, consentait des prêts à un certain nombre de salles de bowling. Quand la Banque industrielle de développement a été créée, je me demande si leur intention initiale était d'établir une banque du gouvernement pour aider à l'exploitation de ces salles de bowling. Cependant, la Banque s'est rendu compte qu'il s'agissait d'une affaire rentable, et connaissant les conditions locales, a décidé que c'était le genre de projet dans lequel elle se lancerait.

Plutôt que de faire une déclaration par trop générale au sujet des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire comme étant celui que l'on doit appuyer ou non, je serais tenté de dire qu'il faut, d'abord créer des mécanismes permettant d'évaluer les projets. Certains projets peuvent être classés dans une catégorie et d'autres dans une autre, si l'on veut accorder des subventions.

Si l'on veut accorder des stimulants sur le plan fiscal, alors il faut un cadre plus vaste mais il demeure possible de choisir le type d'industries à attirer.

**Le président:** En ce qui concerne la politique du Canada, nous favorisons assez largement le secteur manufacturier. Nous n'accordons presque pas d'aide au secteur des services.

**M. McAllister:** Je crois que cela a généralement été la tradition.

**Le président:** Êtes-vous en faveur de poursuivre cette tradition?

**M. McAllister:** Je ne réfuterai pas les raisons qui ont motivé ces mesures à ce moment-là, parce que l'objectif visait en



[Text]

largely, to have value added to Canadian primary products rather than importing the finished product or exporting the primary product in an unprocessed state.

The concern for value added, which was behind the concept of these kinds of incentives, was a valid concern, and I think it still is provided one is operating in the context of a 'reasonable' degree of competition.

However, if one looks at regional development in some regions, it is very hard to visualize, especially in the very poor areas, much hope in the way of viable manufacturing. In such cases, there may be a role for service-sector development; and I particularly isolate tourism.

**The Chairman:** You are very much in favour of the industrial estate concept, I gather?

**Professor McAllister:** From what I have seen of the European Community, it does appear to be a very useful instrument for development, whether it is regional development or any other sort of development. There are many merits to it.

From what I have seen in this country—and I had the privilege of having recently had a group of students do an appraisal of the industrial estate complex at Dartmouth—I am impressed with what is being done in some of the industrial estates. It does seem to be an instrument which could be beefed up. It is already being used, and DREE is already supporting it. I would encourage the continuation of that type of approach.

**Senator Robichaud:** I am not sure if I understood you correctly. On page 1 of your brief you mention:

Free mobility of labour and capital was to be fostered within the Community . . .

That community is the European Economic Community?

**Professor McAllister:** Yes.

**Senator Robichaud:** Does that mean that the mobility of the labour force is so high as to permit an Englishman to go to work in France or a Frenchman to go to work in England, Italy or Germany? If so, what do they need—a working permit? Do they have to acquire foreign citizenship before they can get employment in a foreign country?

**Professor McAllister:** No. My understanding is that over the years, progressively, the red tape involved for moving within the Community to find a job anywhere in the Community has been very substantially reduced, and as a consequence there has been a substantial movement of labour within the Community, particularly into countries like West Germany where there has been employment growth. While, of course, there are linguistic and cultural barriers to some extent, which are still there, there is a great deal more mobility of labour today, as a result of all kinds of mechanisms—including the information mechanism on employment opportunities across the Community—than certainly there was in 1957. There is now a minimum of bureaucratic red tape.

[Traduction]

grande partie la valeur ajoutée aux produits primaires canadiens plutôt que d'importer des produits finis ou d'exporter des produits primaires non transformés.

L'intérêt porté à la valeur ajoutée, qui appuyait le concept de ces genres de stimulants, était justifiable et je suis d'avis que c'est encore le cas, à la condition que l'exploitation se fasse moyennant une concurrence «raisonnable».

Cependant, si l'on tient compte de l'expansion régionale dans certaines régions, il est très difficile d'entretenir beaucoup d'espoir, particulièrement dans les régions les plus pauvres, quant à la rentabilité du secteur manufacturier. Dans ces cas, le développement du secteur des services pourrait jouer un rôle; et je souligne particulièrement le tourisme.

**Le président:** Vous êtes très en faveur du concept de la propriété industrielle, n'est-ce pas?

**M. McAllister:** D'après ce que j'ai vu de la Communauté européenne, cela semble être un instrument utile au développement qu'il s'agisse d'expansion régionale ou autre. On peut en dire beaucoup de bien.

D'après ce que j'ai vu dans notre pays—et j'ai récemment eu la chance de voir un groupe d'étudiants faire une évaluation de la propriété industrielle à Dartmouth. J'ai été impressionné de voir ce qui se fait dans certaines entreprises industrielles. Cela semble être un instrument qui pourrait être encouragé. On l'utilise déjà, et le MEER a déjà accordé son appui en ce sens. Je favoriserais la poursuite de ce genre de méthode.

**Le sénateur Robichaud:** Je ne suis pas certain d'avoir bien compris. A la page 1 de votre mémoire vous dites:

La mobilité de la main-d'œuvre et du capital devait être encouragée au sein de la Communauté . . .

Cette communauté c'est la Communauté économique européenne?

**M. McAllister:** Oui.

**Le sénateur Robichaud:** Cela signifie-t-il que la mobilité de la main-d'œuvre est si répandue qu'un Anglais pourrait être autorisé à travailler en France ou un Français en Angleterre, en Italie ou en Allemagne? Dans l'affirmative, qu'est-ce qui est requis—un permis de travail? Doivent-ils avoir la citoyenneté du pays avant de pouvoir obtenir un emploi dans un pays étranger?

**M. McAllister:** Non. Si je comprends bien, au cours des années les procédures administratives pour obtenir un emploi à n'importe quel point de la Communauté ont été considérablement réduites, et qu'il en est résulté un déplacement considérable de la main-d'œuvre au sein de la Communauté, particulièrement dans les pays comme l'Allemagne de l'Ouest où les membres d'emplois s'est particulièrement accru. Même si dans une certaine mesure il existe évidemment des barrières linguistiques et culturelles, qui sont toujours là, il y a un déplacement de la main-d'œuvre beaucoup plus grand aujourd'hui, à la suite de l'adoption de toutes sortes de mécanismes—y compris le mécanisme d'information ou simplement les emplois disponibles dans la communauté—que ce ne fut le cas en 1957.



[Text]

**Senator Robichaud:** Did it turn out to be beneficial to all the countries involved?

**Professor McAllister:** That is a huge question, because the question then is: What does one mean by "beneficial"? Let us look at some of the things that have happened. Quite an outflow of labour, as I understand it, from the Mezzogiorno in southern Italy went first to northern Italy and from there into West Germany, in particular, and into parts of southern France. As I understand it, those workers in turn were sending home transfer payments to the communities from which they came, just as I understand many southern Italian villages today are quite heavily dependent on payments from relatives who moved to the United States and Canada. The same thing has gone on in the movement from those areas particularly into West Germany.

**Senator Robichaud:** But they do not have to acquire foreign citizenship before they get employment in a foreign country?

**Professor McAllister:** No. My understanding is that the amount of bureaucratic requirement is now really minimal. As citizens of the European Community they can move freely within the European Community. That is a fundamental part of the charter.

**Senator Robichaud:** That is quite a departure from history.

**Professor McAllister:** It is an enormous departure from history. It has raised some problems. I would not want to paint a rosy picture. There has been great hostility sometimes to immigrants, not just from within the Community but from some of the Community's associated member countries.

**Senator Godfrey:** Because there have been enormous movements of what they call "guest workers." In Yugoslavia, for example, when they started to mechanize their farming industry, the population went from something like 80 per cent agricultural down to 25 per cent. They did not have the jobs to absorb them in manufacturing, so they shipped one million workers into western Europe. Spain, which is not a member, did somewhat the same thing. We have always had that problem. They could always ship them back out, of course.

**Senator Robichaud:** Is it skilled labour that is mobile or mostly unskilled?

**Professor McAllister:** I do not think I can answer that question. I could surmise that it is mostly skilled; but a large number of the people who have been moving have been unskilled—there is no doubt about that—often moving into jobs that people from the home country are not themselves prepared to take.

**The Chairman:** Perhaps this excellent paper which has been prepared by Professor McAllister could be printed as an appendix to today's proceedings?

[Traduction]

Actuellement, les procédures administratives et bureaucratiques sont réduites au minimum.

**Le sénateur Robichaud:** Cela s'est-il avéré profitable pour tous les pays en question?

**M. McAllister:** Voilà une question très vaste, parce que la question qui se pose alors est: que veut-on dire par «profitable»? Jetons un coup d'œil sur certains événements qui se sont produits. Si je comprends bien, il y a eu un énorme afflux de main-d'œuvre de Mezzogiorno dans le sud de l'Italie d'abord vers le nord de l'Italie et de là en Allemagne de l'Ouest en particulier et dans certaines parties du sud de la France. Il semble qu'en retour ils envoyaient dans leur pays des paiements de transfert aux collectivités d'où ils venaient, tout comme, si je comprends bien, de nombreux villages du Sud de l'Italie dépendent largement aujourd'hui, des sommes d'argent qu'ils reçoivent des familles qui ont émigré aux États-Unis et au Canada. La même chose s'applique au déplacement de la main-d'œuvre de ces régions particulièrement vers Allemagne de l'Ouest.

**Le sénateur Robichaud:** Mais ne doit-on pas acquérir la citoyenneté avant d'obtenir un emploi dans un pays étranger?

**M. McAllister:** Non. Si je comprends bien, la procédure bureaucratique est en réalité minimale actuellement. A titre de citoyens de la Communauté européenne, ils peuvent se déplacer librement au sein de la Communauté européenne. Ceci est une partie fondamentale de la Charte.

**Le sénateur Robichaud:** C'est une véritable dérogation à la tradition.

**M. McAllister:** C'est un énorme changement. Cela a présenté certains problèmes. Je ne voudrais pas vous peindre une image en rose. On montre parfois une grande hostilité aux immigrants, non seulement au sein de la Communauté mais de la part de certains États membres associés à la Communauté.

**Le sénateur Godfrey:** En raison du fait qu'il y a eu un énorme déplacement de ceux qu'ils appellent les travailleurs invités. Ainsi, en Yougoslavie, lorsqu'on a commencé à mécaniser l'industrie agricole, la population agricole est passée de quelque 80 p. 100 à 25 p. 100. Il n'y avait plus suffisamment d'emplois pour les absorber dans le secteur manufacturier, on a donc envoyé un million de travailleurs en Europe. L'Espagne, qui n'est pas membre de la Communauté, a fait à peu près la même chose. Nous avons toujours eu ce problème. Il est toujours possible de les renvoyer dans leur pays évidemment.

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce la main-d'œuvre spécialisée qui est la plus mobile ou surtout la main-d'œuvre non spécialisée?

**M. McAllister:** Je ne crois pas pouvoir répondre à cette question. Je suppose que c'est surtout la main-d'œuvre spécialisée; mais un grand nombre de personnes non spécialisées qui se déplacent il n'y a aucun doute à ce sujet—occupent souvent des emplois que les citoyens du pays hôte ne sont pas prêts à accepter.

**Le président:** Cet excellent rapport qui a été préparé par le professeur McAllister pourrait peut-être être ajouté en appendice au compte-rendu des délibérations d'aujourd'hui?



[Text]

**Hon. Senators:** Agreed.*(For text of paper, see appendix, page 25A : 1)***The Chairman:** Honourable senators, on your behalf, I thank Professor McAllister.

You have introduced us to a most interesting view of the subject, professor. I gained the view, from listening to you answering the questions, that I would like to mull over some of your answers for two or three weeks and then have you back. That is not going to be possible, but you have certainly raised some issues in my mind that, I am afraid, I cannot grasp quickly enough. I feel that is a compliment to the kind of thinking you have done on the subject, and to the great contribution you have made and are obviously going to make in the publication of your work. I am sure that we will be in touch with you as we get close to writing our report, for what I am sure will be your valuable assistance.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I must say that it points up the fact that there is not any one easy answer. I would still like us to arrange a meeting among ourselves, perhaps for half an hour, to discuss *in camera* where we are heading and what tentative conclusions we might reach, so that we could benefit from each other's thinking in committee. I brought up this matter once before. I would hope that we could have such a meeting and not wait until the end. I would be interested, for instance, to hear the opinion of our staff.

**The Chairman:** That is a sound suggestion. The first thing we should do is to ask them to do a broad-brush paper, quite short, that would give us something to talk about. That would be a useful suggestion. In fairness to the staff, they have been pressing me to sit down with them and give them some direction.

**Senator Godfrey:** I would hope they would sit down with the whole committee.

**The Chairman:** But they would first have to sit down with me before they sat down with the committee. We were discussing that only yesterday; so the suggestion is well taken. The meeting will now adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Des voix:** D'accord.*(Voir le rapport publié en appendice à la page 25A : 1)*

**Le président:** Honorables sénateurs, je tiens à remercier en votre nom le professeur McAllister.

Vous nous avez présenté un point de vue très intéressant sur la question, Professeur. Il m'est venu à l'idée, après avoir entendu vos réponses aux questions, que j'aimerais réfléchir à certaines de vos réponses pendant deux ou trois semaines et vous inviter de nouveau. Ce ne sera pas possible, mais vous avez certainement soulevé certaines questions dans mon esprit et je crains de ne pouvoir les saisir rapidement. C'est un compliment sur le genre de réflexions que vous avez faites sur le sujet, et l'importante contribution que vous avez apportée et qu'évidemment vous apporterez par la publication de votre ouvrage. Je suis certain que nous aurons l'occasion de communiquer avec vous lorsque nous approcherons de la date de rédaction de notre rapport pour obtenir votre précieuse aide.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, je voudrais dire que cela souligne le fait qu'il n'est pas facile de trouver une réponse unique. J'aimerais quand même que nous puissions nous rencontrer entre nous, peut-être pour une demi-heure, pour discuter *à huis clos* de notre orientation et de nos conclusions provisoires afin de bénéficier de l'opinion de chacun des membres du Comité. J'ai déjà soulevé cette question. J'espère que nous pourrions organiser cette réunion et ne pas attendre à la fin. Je serais intéressé, par exemple, à connaître l'avis de notre personnel.

**Le président:** C'est une bonne suggestion. La première chose que nous devrions faire serait de leur demander de rédiger un document assez court sur les grandes lignes ce qui nous permettrait d'avoir un sujet de discussion. Ce serait une suggestion utile. En toute justice envers le personnel, je dois dire qu'ils ont insisté pour que je les rencontre et que je leur donne certaines directives.

**Le sénateur Godfrey:** J'espère qu'ils pourront rencontrer tous les membres du Comité.

**Le président:** Mais je devrai d'abord les rencontrer avant qu'ils rencontrent le Comité. Nous en avons discuté seulement hier; mais on a pris bonne note de cette suggestion. Le Comité s'ajourne maintenant.

La séance est levée.

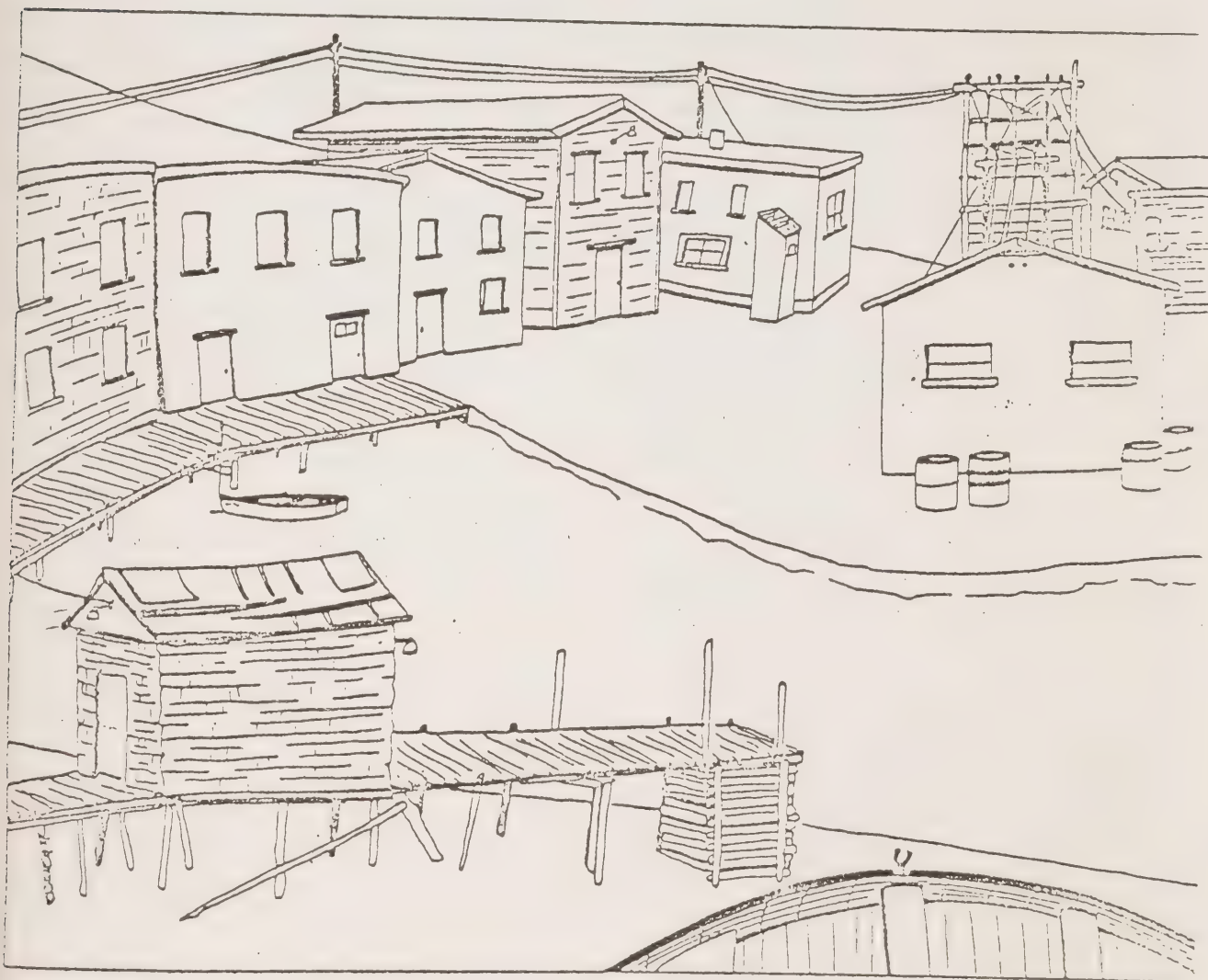


## APPENDIX "25-A"

REGIONAL POLICY IN THE EUROPEAN  
COMMUNITY:  
SOME ISSUES AND LESSONS FOR CANADIAN  
REVIEW

## APPENDICE «25-A»

POLITIQUE RÉGIONALE DE LA COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE:  
QUESTIONS ET EXPÉRIENCES INTÉRESSANT LE  
CANADA



By  
Ian McAllister  
Professor of Economics  
Dalhousie University

Par  
Ian McAllister  
Professeur d'économie  
Université Dalhousie



REGIONAL POLICY IN THE EUROPEAN  
COMMUNITY:  
SOME ISSUES AND LESSONS FOR CANADIAN  
REVIEW

By  
Ian McAllister  
January, 1981

The author gratefully acknowledges support from the Institute for Research on Public Policy, which is enabling him to undertake a review of European Community regional policy experiences—with a focus on possible Canadian application. This discussion paper precedes the completion of the main report, a draft of which is currently under review.

POLITIQUE RÉGIONALE DE LA COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE:  
QUESTIONS ET EXPÉRIENCES INTÉRESSANT LE  
CANADA

Par  
Ian McAllister  
Janvier 1981

L'auteur tient à remercier sincèrement l'Institut de recherches politiques de l'appui qu'il lui a accordé dans son examen des politiques régionales de la Communauté européenne et de leur application éventuelle au Canada. Le présent document précède le rapport principal dont le projet est actuellement à l'étude.



## LESSONS FROM E.E.C. REGIONAL POLICY FOR CANADA

### INTRODUCTION

This paper begins with a brief overview of the European Economic Community, followed by a description of some salient features of the regional development situation now faced by the Community. The main efforts to reduce regional disparities are to be found in the particular regional development policies of the individual national governments: a synthesis of the main elements is attempted, with some possible lessons for Canadian application from the findings. The final section describes the evolution of the European community regional development policy. It should be emphasised that European Community level regional programmes are relatively small in comparison with their national level counterparts and, indeed, much of their initiative stems from the national government and not from the policy making instruments of the European Community. If the European Parliament gains in influence, a distinct possibility, so it is likely that some Community instrument (such as the European Regional Development Fund) will both become larger and also play more of an innovative role. National, regional development policies will, however, remain the main instruments for redressing regional development imbalances over the foreseeable future.

### SOME BASIC E.E.C. BACKGROUND

It was in 1957 that the European Economic Community became a reality, based on the Treaty of Rome.<sup>1</sup> Six Countries then became members—France, West Germany, Belgium, Holland, Italy and Luxembourg. The same six had joined together, a few years previously, (in 1951), to set up the European Coal and Steel Community.<sup>2</sup>

Fundamental to the concept of the E.E.C. was the intent to build a stronger Western Europe. The object was to develop the economic muscle to compete, both in terms of market power/economic capacity and political influence with the U.S.A. and U.S.S.R. Moreover, a strong Europe was, it was argued, a less vulnerable Europe. Long stretches of the E.E.C. border flank the Eastern block. Defence considerations played a major consideration behind the initial quest for greater European unity. Subsequently, defence has periodically merged into the background, but, since the Afghanistan invasion and Iran-Iraq war, it is again front-centre.

The structural framework of the E.E.C., as viewed in 1957, was to consist of a customs union of the Six, requiring both a dismantling of internal trade obstacles between member countries and the harmonising of protective trade barriers around the Community. Free mobility of labour and of capital was to be fostered within the Community and, to facilitate all this, improved interconnecting infrastructure was to be embarked upon—such as roads, railways and general communications.

Poorer regions, some of which might become threatened by adjustments resulting from protective tariff and quota removal, were to be assisted by the E.E.C. policies of that time. The main instruments were the Community Agricultural Policy, the European Investment Bank and, in its areas of influence,

## POLITIQUE RÉGIONALE DE LA CEE: EXPÉRIENCES PROFITABLES POUR LE CANADA

### INTRODUCTION

Les premières pages du présent document donnent un bref aperçu de la Communauté économique européenne, suivi d'une description de certains points saillants de sa politique de développement régional. C'est d'après les programmes de développement régional qu'on peut juger surtout des efforts déployés par les gouvernements nationaux pour réduire les disparités régionales. Une synthèse des principaux éléments a été tentée et des leçons peuvent en être tirées pour le Canada. La dernière partie contient une description de l'évolution de la politique de développement régional de la Communauté européenne. Il faut ici souligner que les programmes régionaux de la Communauté sont relativement modestes comparativement à leurs équivalents nationaux et en fait, ce sont les gouvernements nationaux qui en prennent l'initiative et non les mécanismes de décision de la CEE. Si le Parlement européen étend son influence, ce qui est fort possible, il est donc à prévoir que certains organismes de la Communauté (comme le Fonds européen de développement régional) prendront de l'expansion et joueront davantage un rôle innovateur. Toutefois, les politiques de développement régional et national demeureront les grands moyens dont disposera la Communauté pour rétablir les déséquilibres en ce domaine dans un avenir prévisible.

### HISTORIQUE DE LA CEE

C'est avec la signature du traité de Rome<sup>1</sup> qu'est née en 1957 la Communauté économique européenne. Six pays y ont alors adhéré, en l'occurrence, la France, l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, la Hollande, l'Italie et le Luxembourg. Ces mêmes pays avaient déjà conjugué leurs efforts quelques années auparavant, en 1951, pour créer la Communauté européenne du charbon et de l'acier.<sup>2</sup>

La CEE a été formée essentiellement pour construire une Europe de l'Ouest plus forte. Elle visait à constituer une force économique capable de livrer concurrence aux États-Unis et à l'URSS, à la fois sur les plans commercial, économique et politique. De plus, soutenait-on, une Europe forte était moins vulnérable. La frontière de la CEE jouxte celle des pays du bloc de l'Est sur de longues distances. Les questions de défense ont aussi joué un rôle important dans cette recherche initiale d'une plus grande unité européenne. Par la suite, cet aspect a périodiquement été oublié, mais depuis le début de l'invasion de l'Afghanistan et de la guerre irano-irakienne, il occupe à nouveau une place de premier plan.

La structure de la CEE, telle qu'on l'envisageait en 1957, devait consister en une union douanière des Six, permettant ainsi d'abattre les entraves au commerce intérieur entre les pays membres et d'harmoniser les protections tarifaires dans toute la Communauté. La libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux devait être stimulée et, pour faciliter les choses, les pays devaient améliorer leur infrastructure, routes, chemins de fer et communications en générale.

Les régions pauvres, dont certaines risquaient d'être menacées par des ajustements résultant de la protection tarifaire et de la suppression des contingentements, devaient profiter des mécanismes de la CEE établis à l'époque, les principaux étant la Politique agricole commune, la Banque européenne d'invest-



the European Coal and Steel Community. Regional problems were viewed, in 1957, as very much on the periphery of the main thrust of the new European Community.

Since 1957, the E.E.C.—despite periodic setbacks—has successfully dismantled the formal barriers to internal trade; no small accomplishment and one much helped by the favourable growth climate prior to the 1973 oil crisis. Non-tariff and non-quota barriers have, however, presented a far more complex (and less readily assessed) set of obstacles.

The single most important change to the E.E.C. framework was the entry of the U.K., Ireland and Denmark in 1973. This increased the population of the Community from 193 million to 257 million. In 1980 the population stands at some 260 million. Not merely did the addition result in more economic capacity, including the U.K. North Sea oilfields, it also compounded already difficult regional disparity problems (especially the Italian extremes) because of the scale of the run-down nature of much of the U.K. industry and infrastructure in the North. Much of Ireland, at the time, also posed the same kinds of 'rural backwater' problems as beset the peripheral areas of much of France.

Among many changes in the E.E.C. system have been the growing professionalization of the European Commission (which operates as the civil service of the Community, is for the most part based in Brussels and has helped upgrade the calibre of national civil services as a by-product), the refinement of the European Court of Justice, the expansion of the European Investment Bank (*including a role outside the E.E.C. boundaries*), the snowballing of the demands of agricultural subsidies on the E.E.C. budget, the evolution of the Social Fund from its modest beginnings in 1960, the formation of the European Regional Development Fund in 1975 and, of most recent and possibly greatest longer-term significance, the development of an elected European Parliament, consisting now of 410 elected members.<sup>3</sup> It is the hope of many observers of the Commission that the recently re-vamped Parliament will assume a greater political role and give the agencies a clearer sense of direction. At this juncture, the relationship between the European Parliament and the National Governments is still in a testing stage.

The next major step, to E.E.C. development, is the entry (January 1, 1981) of Greece as the tenth member, and the prospect that Spain and Portugal may join shortly thereafter. That would add a further 57 million to the Community population. It would also see the addition of three countries with lower, average per capita incomes than the poorest of the present E.C. group (Ireland and Italy). Turkey is also now in the queue of possible entrants.

#### Post-War Economic Change

Since the Second World War, dramatic economic changes have swept much of Western Europe. While the initial focus

tissements et, dans les limites de sa sphère d'influence, la Communauté européenne du charbon et de l'acier. En 1957, les problèmes régionaux étaient très accessoires par rapport aux préoccupations essentielles de la nouvelle Communauté européenne.

Depuis lors, la CEE, malgré des échecs périodiques, a réussi à abattre les obstacles officiels au commerce intérieur; ce n'est pas là une mince réalisation, mais elle a été facilitée par le climat de croissance favorable qui régnait avant la crise du pétrole de 1973. Toutefois, l'abolition des obstacles tarifaires et des contingents a suscité une série de difficultés beaucoup plus complexes (et moins facile à évaluer).

La plus importante modification au cadre de la CEE a été l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973, qui a porté l'ensemble de la population de 193 millions à 257 millions d'habitants. En 1980, la CEE en compte environ 260 millions. Non seulement ces adhésions ont-elles renforcé sa capacité économique, ne fut-ce que par l'adjonction des champs pétrolifères de la mer du Nord au Royaume-Uni, mais elles ont aussi compliqué les problèmes de disparités régionales déjà ardues (spécialement dans les régimes extrêmes de l'Italie) en raison de l'état de dégradation de la quasi-totalité du secteur industriel du Royaume-Uni et de l'infrastructure du Nord. A l'époque, la majeure partie de l'Irlande posait aussi les mêmes problèmes de stagnation rurale que ceux qui accablaient les régions périphériques de la majeure partie de la France.

Parmi les nombreux changements qu'a subis la CEE, mentionnons le caractère de plus en plus professionnel de la Commission européenne (qui joue le rôle de fonction publique de la Communauté établie pour la plupart à Bruxelles et qui a permis par contre-coup de relever le niveau des fonctionnaires nationaux) l'affirmement de la Cour européenne de justice, l'expansion de la Banque européenne d'investissements (sans oublier le rôle qu'elle doit jouer à l'extérieur des frontières de la CEE), l'effet boule de neige des demandes de subventions agricoles sur le budget de la CEE, l'évolution du Fonds social à partir de ses modestes débuts en 1960, la formation du Fonds européen de développement régional en 1975 et, dernière en date et probablement la plus lourde de conséquences à long terme, la création d'un Parlement européen comprenant aujourd'hui 410 membres élus.<sup>3</sup> Nombre des observateurs de la Commission espèrent que le Parlement récemment renoué jouera un plus grand rôle politique et imprimera aux organismes une orientation plus précise. A l'heure actuelle, les relations entre le Parlement européen et les gouvernements nationaux en sont toujours au stade expérimental.

La prochaine grande étape dans l'expansion de la CEE est l'adhésion (1<sup>er</sup> janvier 1981) de la Grèce qui deviendra le dixième pays membre et la possibilité que l'Espagne et le Portugal se joignent eux aussi à la Communauté sous peu. Viendront alors s'ajouter 57 millions d'habitants et trois pays possédant un revenu moyen *per capita* inférieur aux pays actuellement les plus pauvres de la CEE, (Irlande et Italie). En outre, la Turquie attend elle aussi son tour pour y entrer.

#### Changements économiques d'après-guerre

Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Europe de l'Ouest a été balayée par des changements économiques majeurs. Même



was on re-construction of existing plant and infrastructure (supported by the Marshall Aid programmes), new directions rapidly emerged, at least in part, as a result of the formation of the E.E.C. Subsequent economic growth has been fuelled by impressive and very widespread increases in productivity, coupled with a *radical* restructuring of the European economic and social fabric. This has included the build up of middle and large scale towns, the development of massive infrastructure systems within and between countries, the vast exodus from the agricultural sector, the slow but solid growth of the manufacturing sector (not without severe problems in many traditional industries in activities such as shipbuilding and textiles) and the rapid expansion of the service sector. The broadening of social horizons, owes much to the impact of television, as well as to the automobile and its contribution to mobility. Some sense of the scale of the overall changes can be gleaned from the following numbers:—

(1) in 1950 some 30 per cent of the E.E.C. civilian labour force was employed in the agricultural sector; by 1978 that had fallen to 9 per cent for the Six, or 8 per cent if the average for the Nine is compared;

(2) the industrial sector held fairly steady if one simply compares 1950 and 1978, at about 40 per cent of the labour force; however, a slow expansion of employment had actually occurred until the early 1970's, since when the proportion has declined—one consequence of the energy situation;

(3) the rapid growth sector has been in services, expanding from some 33 per cent of civilian employment in 1950 to some 51 per cent (52 per cent for the Nine) by 1978. The growth impact of this service sector change can be seen, particularly, in the more central areas of the Community.

#### THE REGIONAL DEVELOPMENT SITUATION: EXTREME CONTRASTS

Such sweeping economic changes have done little to generate more balanced growth throughout the Community. Disparities between poor areas and rich remain quite startling large. They were when the Community was established. In most cases they still are today.

Thus, as measured by per capita output, the gaps (in 1978) are some 6:1 between Hamburg and the West of Ireland or Calabria, Italy. In might be added that the gap between the richest E.E.C. member areas and the poorest areas of the possible future entrants are yet more; for example, the ratio between per capita output between Hamburg and Vila Real—Braganca, Portugal, is some 12:1\*

\*These measures, while widely used, are really very "broad-brush" yardsticks. Urban and rural areas have substantial real differences (*the urban numbers tending to contain a 'grossness' to their calculations*). Moreover, exchange rates complicate the comparison further. Nevertheless, given the limitations of the data, visits to the regions quickly confirm dramatic differences in both output and 'perceived' real income per head.

si l'accent a d'abord été mis sur la reconstruction des usines et de l'infrastructure (appuyée en cela par le plan Marshall), de nouvelles tendances se sont rapidement manifestées, au moins en partie, après la création de la CEE. Le progrès économique qui s'en est suivi a été stimulé par un accroissement général impressionnant de la productivité, accompagné d'une restructuration *radicale* de la texture économique et sociale de l'Europe. Qu'il suffise de mentionner la construction de villes de moyenne et de grande importance, la mise en place d'une infrastructure massive au sein des pays et entre eux, l'exode massif des agriculteurs vers les villes, la croissance lente mais soutenue du secteur manufacturier (qui ne s'est pas faite sans être accompagnée de graves problèmes dans les industries traditionnelles comme la construction navale et les textiles) enfin, l'expansion rapide du secteur des services. L'élargissement des horizons sociaux est dû en grande partie à l'impact de la télévision aussi qu'à l'automobile et à la mobilité qu'elle permet. Les données suivantes offrent une idée de l'ampleur des changements qui ont pu se produire:

(1) En 1950, environ 30 p. 100 de la population active civile de la CEE travaillaient dans le secteur agricole alors qu'en 1978, ce taux n'est plus que de 9 p. 100 pour les Six ou de 8 p. 100 par rapport à la moyenne des Neuf;

(2) si l'on compare simplement les années 1950 et 1978, le pourcentage de la population active occupée dans le secteur industriel est demeuré relativement stable, soit environ 40 p. 100; mais un accroissement lent du nombre d'emplois s'est produit en réalité jusqu'au début des années 1970; depuis lors, la proportion a diminué, conséquence de la crise énergétique;

(3) le secteur qui a connu la croissance la plus rapide est celui des services, qui est passé d'un taux d'environ 33 p. 100 de la main-d'œuvre civile en 1950 à environ 51 p. 100 (52 p. 100 pour les Neuf) en 1978. C'est dans les régions centrales de la Communauté que se font sentir les répercussions de cette croissance.

#### DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL: CONTRASTES ÉNORMES

Ces changements économiques de grande envergure n'ont guère contribué à susciter une croissance plus équilibrée dans toute la Communauté. Les disparités entre les régions pauvres et les régions riches demeurent toujours énormes. Elles existaient lorsque la C.E.E. a été créée et dans la plupart des cas, elles existent toujours aujourd'hui.

Ainsi, au regard de la production par habitant, les écarts (en 1978) vont de 6 à 1 entre Hambourg et l'Ouest de l'Irlande ou la Calabrie en Italie. Il convient peut-être d'ajouter que l'écart entre les régions riches de la CEE et les régions pauvres des adhérents éventuels sont encore plus marqués; par exemple, le rapport entre la production par habitant entre Hambourg et Vila Real Braganca au Portugal est d'environ 12 à 1.\*

\*Ces mesures, même si elles sont beaucoup utilisées, sont en réalité des indicateurs très larges. Les régions urbaines et rurales affichent des différences réelles marquées (les calculs des régions urbaines ayant tendance à exprimer une «évaluation globale»). De plus, les taux de change compliquent davantage la comparaison. Néanmoins, compte tenu des limites des données, des visites dans les régions en cause viennent rapidement confirmer des différences considérables dans la production et le revenu réel «perçu» par habitant.



The economic growth of the 1960's, in the member countries, was rapid. It was also unsettling. It is probably fair comment that regional development considerations were underestimated in their social and economic significance during that period. A certain euphoria seems to have been prevalent: economic miracles tended to be pointed to—especially in the cases of West Germany, the Benelux countries and much of France. Even parts of Italy, concentrated in the Milano—Torino triangle, made dynamic economic progress, although doubts were widespread on the political and social stability of the country, given both the problems of the Mezzogiorno and the rapid build-up of people in the Northern industrial cities, which were straining to accommodate the influx of labour from the poorer areas.

If you examine many of the conventional indicators on maps of Europe, you will find that it is the peripheral areas of the Community, for the most part, that display many of the more extreme signs of under-development and slow growth. Southern Italy, Western Ireland, France abutting the Spanish border and in the North West, the Northern U.K.—but not Denmark, (being the bridge between the E.E.C. and the wealthy Scandinavian countries). These peripheral regions (except in the Northern U.K. situation which is dominated by industrial structural decline), have a far larger proportion of the labour force in agriculture, show records of far lower agricultural productivity than the more industrialised areas, have been experiencing net out-migration (largely of younger people) and, for the large part, now appear most at risk from the increased competition, in such products as citrus fruits, leather goods and cottage industry, that will be unleashed when the Community expands to take in Greece, and probably Spain and Portugal.

In much of the E.E.C. literature, perceptions of the main regional problems of the Community are clustered under the following main categories:—

1. *Peripheral regions of the Community, mostly with a far higher proportion of the labour force in agriculture*—yet showing relatively low productivity measures for agriculture.

2. *Old, industrial areas that have failed to adjust, or are in the very slow throes of adjusting, to sweeping structural and technological change.* These include areas built on shipyards as Genova in Italy and the Clyde and Tyneside in the U.K., the coal and steel complexes of areas as Charleroi in Belgium, Wales and the Northern U.K., textile areas as Lancashire that are facing competition from Third World countries. One of the alarming characteristics about these regions, many of which were the fore-runners of the industrial revolution, is not merely that the industrial complexes are run down, but—of an importance that tends to be under-emphasized in much of the literature—so is the general ecology and the quality of social infrastructure. After visiting the flourishing complexes of West Germany and then many of these problem areas, one has to ask whether far more radical surgery might not be the socially, as well as economically, better option. The same question has to be asked in Canada for complexes as Sydney Steel.

La croissance économique rapide enregistrée par les pays membres dans les années 60 a été un facteur de déséquilibre. On peut dire que, du point de vue économique et social, les considérations relatives à l'expansion régionale ont été sous-estimées au cours de cette période. Une certaine euphorie semblait alors régner: on avait tendance à souligner les miracles économiques accomplis, notamment dans le cas de l'Allemagne de l'Ouest, des pays du Bénélux et de la France. Même certaines parties de l'Italie, concentrées dans le triangle Milan-Turin, faisaient preuve d'un grand dynamisme économique, bien que la stabilité politique et sociale du pays ait été largement mise en doute, vu les problèmes du Mezzogiorno et l'expansion rapide de la population des villes industrielles du Nord, qui avaient du mal à accueillir l'afflux de travailleurs venus des régions pauvres.

En examinant bon nombre des indicateurs classiques sur les cartes d'Europe, on constate que ce sont les régions périphériques de la Communauté qui, pour la plupart, manifestent les signes les plus extrêmes de sous-développement et de croissance lente: le Sud de l'Italie, l'Ouest de l'Irlande, la partie de la France adjacente à l'Espagne et le Nord du Royaume-Uni, mais non le Danemark (pont entre la C.E.E. et les pays scandinaves riches). A l'exception du Nord du Royaume-Uni, où la structure industrielle est partout en déclin, ces régions périphériques comptent une proportion beaucoup plus grande de main-d'œuvre dans l'agriculture et témoignent d'une productivité agricole bien moindre que les régions industrialisées; elles connaissent un fort taux de migration vers d'autres régions (principalement parmi les jeunes) et semblent fortement menacées par la concurrence accrue qui s'exercera sur des produits comme les agrumes, les objets en cuir et sur l'industrie artisanale lorsque la Communauté accueillera la Grèce et probablement l'Espagne et le Portugal.

Dans bon nombre des documents sur la C.E.E., les principaux problèmes régionaux sont répartis entre les grandes catégories suivantes:

1. *Les régions périphériques de la Communauté, qui ont une proportion beaucoup plus élevée de main-d'œuvre dans l'agriculture, tout en n'ayant dans ce domaine qu'une productivité relativement faible.*

2. *Les anciennes régions industrielles qui n'ont pas su s'adapter, ou s'adaptent lentement, aux profonds changements structuraux et technologiques.* Par exemple, les régions tributaires de la construction navale comme Gênes, en Italie, et les régions de la Clyde et de la Tyneside, au Royaume-Uni, les régions des complexes charbon-acier comme Charleroi, en Belgique, et comme le Pays de Galles et le Nord du Royaume-Uni, enfin, les régions du textile comme le Lancashire qui font face à la concurrence des pays du Tiers-Monde. L'une des caractéristiques inquiétantes de ces régions, dont bon nombre ont été les précurseurs de la révolution industrielle, ce n'est pas seulement que les grands complexes dégénèrent, mais aussi qu'il en va de même de l'environnement et de l'infrastructure sociale, ce que bon nombre des documents ont tendance à sous-estimer. Après avoir visité l'Allemagne de l'Ouest et ses grands ensembles florissants, puis bon nombre des régions problèmes, il y a lieu de se demander si des remèdes beaucoup plus radicaux ne seraient pas une meilleure solution du point de vue social et économique. La même question vaut pour les grands complexes canadiens comme ceux de la Sydney Steel.



3. *Urban growth problems*, where the cities have failed to digest effectively the influx of people—often on a commuter basis from outlying communities, communities which have themselves become engulfed in the urban sprawl. London, Milano and Paris are the extreme cases in point, but large numbers of other cities that have exceeded the one million mark show serious signs of strain.

4. *Environmental degradation*. Although this is not so widely commented upon, it is clear that member countries are treating it radically differently. On the one hand, West Germany, France and the Netherlands appear to be integrating environmental guidelines with their regional development planning in a reasonable (and in many instances—most effective) manner. On the other hand, Italy, in particular, and Belgium—to a lesser degree (largely in the coastal zone around Zeebrugge)—appear to be negligent.

5. *Frontier regions*. These are the areas abutting the East European bloc countries. West Germany has developed a series of incentives to encourage greater development along the borders, with their artificial but extreme barriers.

6. *Ethnic problems* that are, in varying degrees, linked to economic circumstances. One of the continuing challenges to E.E.C. regional policy has been the treatment of groups which may not perceive themselves as having the ear of their national government, but which believe themselves to be eligible for additional regional development aid and improved representation.

## NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES

Each of the member countries has its own regional development policies, most in response to one or several of the above cited problems.

But before highlighting some of the main instruments for specific regional development policy, it should be emphasised just how complex all this is. The disparities *within* the poorer countries, particularly Italy, tend to be far more severe than those within the richer countries (e.g. West Germany). Moreover, the disparities, when one sees them on the ground, cannot be viewed merely, or often even substantially, as despite government action—they are very often re-inforced by it. One does not have to travel to the Mezzogiorno to raise questions about the Italian government's approach to regional equity. The problems start right on the shores of Lake Como. The North of Italy boasts lavish arterial road systems; these are often set beside slum housing and industrial activity that observes few environmental considerations. In Belgium, for another example, industrial aid is as generous on the edge of Antwerp, the second most prosperous port of Europe, as it is in the poorer outbacks of Wallonia. Across the Community as a whole, one encounters numerous cases where broader national or sectoral programmes neutralise specific regional development measures.

Although, it is estimated that some 50 different national instruments are specifically designed for regional policy in the member countries.<sup>4</sup> This may well be an under-estimate, given the refinements available. Essentially they boil into the following categories:—

3. *Les problèmes de la croissance urbaine*, c'est-à-dire le cas des villes qui ne sont pas parvenues à faire face à l'afflux de population, souvent venue des localités avoisinantes, elles-mêmes écrasées sous le poids de l'étalement urbain. Londres, Milan et Paris en sont les cas extrêmes, mais bien d'autres villes qui ont franchi le cap du million d'habitants montrent des signes sérieux de difficultés.

4. *La dégradation de l'environnement*. A ce sujet, les documents sont plus rares, mais il est clair que les pays membres traitent ce problème de façon entièrement différente. D'une part, l'Allemagne de l'Ouest, la France et les Pays-Bas semblent intégrer des principes écologiques à la planification de l'expansion régionale de façon raisonnable (et très efficace dans bien des cas). D'autre part, l'Italie en particulier, et la Belgique à un degré moindre (principalement la région côtière de Zeebrugge), semblent négligentes à cet égard.

5. *Les régions frontalières*. Ce sont les régions attenantes aux pays de l'Europe de l'Est. L'Allemagne de l'Ouest a élaboré une série d'encouragements pour favoriser l'expansion des régions frontalières, avec leurs barrières artificielles mais bien réelles.

6. *Les problèmes ethniques*, qui sont, à divers degrés, liés aux conditions économiques. Dans sa politique régionale, la C.E.E. a toujours eu à relever le défi que représente le traitement de groupes qui n'ont pas l'impression de pouvoir se faire entendre du gouvernement et qui estiment avoir droit à une aide supplémentaire et à une meilleure représentation.

## POLITIQUES NATIONALES RELATIVES À L'EXPANSION RÉGIONALE

Chacun des pays membres a ses propres politiques d'expansion régionale, qui, pour la plupart, répondent à un ou à plusieurs des problèmes cités ci-dessus.

Mais avant d'en présenter les principaux mécanismes, il y a lieu de souligner la complexité de toute cette question. Les disparités qui existent *dans* les pays les moins riches, notamment l'Italie, ont tendance à être beaucoup plus grandes que celles qui existent dans les pays riches comme l'Allemagne de l'Ouest. De plus, quand on se rend sur place, on peut difficilement conclure que les disparités existent en dépit de l'action du gouvernement; en fait, elles sont souvent renforcées par celle-ci. Il n'est pas nécessaire de visiter le Mezzogiorno pour s'interroger sur la façon dont le gouvernement italien aborde l'égalité régionale. Les problèmes commencent dès les rives du lac de Côme. Le Nord de l'Italie a peut-être un réseau routier ultramoderne, mais on y trouve aussi des taudis et une activité industrielle peu respectueuse de l'écologie. En Belgique, on accorde autant d'aide industrielle à la région d'Anvers, deuxième port d'Europe en importance, qu'aux régions les plus désertées de la Wallonie. Dans l'ensemble de la Communauté, on trouve de nombreux cas où les programmes nationaux ou sectoriels neutralisent les mesures prises pour l'expansion régionale.

On évalue à quelque 50 le nombre des mécanismes nationaux conçus spécialement pour servir la politique régionale des pays membres.<sup>4</sup> Il y en a peut-être plus, étant donné les possibilités qui s'offrent. Essentiellement, ils entrent dans les catégories suivantes:



- Infrastructure aid to designated regions;
- Assistance to new and expanding industry and tourism, in designated regions, by way of grants, soft loans and tax concessions;
- Industrial adjustment assistance (especially for declining industry);
- The leadership of state corporations (particularly in France and Italy);
- Agricultural support programmes;
- Incentives to encourage development closer to the West German border with the Eastern bloc;
- Manpower training and mobility programmes;
- Research and Development activities;
- Decentralisation of government administration;
- Disincentive programmes to regulate urban congestion.

In kind, there are few apparent differences between the amalgam of European national policies and programmes and those currently to be found in Canada. In both cases, the overall effort has been largely watered-down because vast areas, including an estimate of some 40 per cent of the total E.E.C. population, are eligible for regional aids. At the same time, one encounters exactly the same degree of arbitrariness as to which areas are, and are not, eligible for assistance—as well as the same degree of uncertainty (when the questions are really pushed) about what really are acceptable criteria for assessing regional policy performance. While a few countries, for example the Netherlands, appear ahead of Canada in the application of quantitative measures to regional goals and problems, the larger part of the Community members are certainly no more advanced; indeed many seem far behind. The problem of inter-country comparisons, furthermore, given the different approaches to categorisation and the exchange rates problem, is an added complexity to inter-regional comparisons across the Community at large.

Seven general points might be isolated from an overview of national regional policies, with particular reference to Canadian interests.

First, land use and environmental planning seems, in the countries where regional planning is most effective such as West Germany, the Netherlands and Central/Southern France, to be better integrated into regional development programming than is the general case in Canada.

Second, a more consistent and aggressive approach in the designation of growth centres also appears to be occurring—particularly in the Netherlands, France and Denmark. Recently, one of the chief advisers to the E.E.C., after a somewhat pessimistic review of progress in regional policies, concluded that growth centre planning was the single most relevant lesson from 25 years of European regional policy work.<sup>5</sup>

Third, greater effort is sometimes to be found in the containment of urban growth. In many smaller towns, this is fostered by strict land-use planning regulations—in larger

- Aide à l'infrastructure dans des régions désignées;
- Aide au tourisme et aux industries nouvelles ou en expansion dans des régions désignées, sous forme de subventions, de prêts assortis de conditions favorables et de concessions fiscales;
- Aide au rajustement industriel (notamment pour les industries en déclin);
- Rôle prépondérant des sociétés d'État (particulièrement en France et en Italie);
- Programmes d'aide à l'agriculture;
- Encouragements destinés à favoriser l'expansion des régions de l'Allemagne adjacentes au Bloc Est;
- Programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre;
- Activités de recherche et de développement;
- Décentralisation de l'administration;
- Programmes de dissuasion visant à contrôler la congestion urbaine.

Par nature, les politiques et les programmes nationaux européens et canadiens présentent peu de différences manifestes. Dans les deux cas, l'effort global est dilué parce que de trop vastes régions (quelque 40 p. 100 de la population totale de la CEE selon les évaluations) ont droit à une aide régionale. En outre, on constate que l'arbitraire préside exactement de la même façon au choix des régions qui ont droit à une aide, et que le même degré d'incertitude (quand on se pose vraiment la question) prévaut dans le choix des critères retenus pour évaluer le rendement de la politique régionale. Quelques pays comme les Pays-Bas paraissent peut-être en avance sur le Canada dans l'application de mesures quantitatives visant les objectifs et les problèmes régionaux, mais il n'en est certainement pas de même de la majeure partie des pays membres de la Communauté. En fait, bon nombre d'entre eux semblent bien loin derrière. En outre, le problème des comparaisons entre pays, vu les différentes méthodes de catégorisation et le problème des taux de change, ajoute à la complexité des comparaisons entre les diverses régions de la Communauté dans son ensemble.

Les sept grands points suivants pourraient être tirés d'une étude des politiques régionales nationales par rapport aux intérêts canadiens en particulier.

Premièrement, la planification de l'utilisation des terres et de l'environnement semble dans les pays où la planification régionale est la plus efficace, comme l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas et le centre de la France, mieux intégrée aux programmes de développement régional que ce n'est le cas généralement au Canada.

Deuxièmement, une façon plus cohérente et plus dynamique de désigner les centres de croissance semble également se faire jour, notamment dans les Pays-Bas, en France et au Danemark. Récemment, l'un des principaux conseillers de la CEE a, après une étude quelque peu pessimiste des progrès réalisés dans les politiques régionales, conclu que la planification des centres de croissance était la seule leçon intéressante à tirer des 25 années de travaux effectués en Europe à cet égard.<sup>5</sup>

Troisièmement, les efforts déployés visent parfois l'endiguement de la croissance urbaine. En effet, dans de nombreuses petites villes, une stricte réglementation a été établie pour



towns, as Paris and London, it is bolstered by permit regulations and (in Paris) by tax penalties. I am not aware of any such programmes of containment in this country (along the line of those for Paris and London).

Fourth, particularly in France and Italy, state corporations have taken considerable lead in contributing to the development of some poorer regions e.g., in the Mezzogiorno. The same is less true in Canada.

Fifth, on paper at least, the members of the European Community have agreed to impose ceilings on the amount of direct aid that can be given—as regional incentives—to industry locating in various parts of the country. This is differentiated, depending on the particular government's perceptions of where the main problem areas lie. The intent, on paper, is to design more of an overall, European system to regional development incentives to industry and tourism. As yet, there is little effective effort to monitor the process and one might be skeptical that it will work in the foreseeable future. But the idea is interesting. At this juncture of federal-provincial relations it is unlikely such an approach would be acceptable for the Canadian setting.

Sixth, whereas there had been much experimentation in regional-incentives during the 1960's and early 1970's (at the national levels of government), the post 1973 era has been 'very much one of consolidation' in a somewhat hostile economic environment.<sup>6</sup> That does not imply no modifications have occurred; for example France and the U.K., in the face of problems in encouraging manufacturing mobility, have focused more on service sector incentives.

Finally, national perceptions and definitions of regional problems, and national efforts to resolve them, vary considerably between the countries.

## EUROPEAN COMMUNITY REGIONAL POLICY

### Basic Framework of Treaty of Rome

In the Treaty of Rome, Article 2, the basic philosophy of the Community was clearly spelled out.

"The Community shall have as its task, by establishing a Common Market and progressively approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between the States belonging to it . . ."

Subsequent references, in the Treaty, to regional disparities, are by way of 'adjuncts'. For a typical example, Article 39, Para 2a, reads:—

"In working out the common agricultural policy and the special methods for its application, account shall be taken of the particular character of agricultural activity,

planifier l'utilisation des terres; dans les grandes villes, comme Paris et Londres, elle est renforcée par des règlements relatifs aux permis de construire et (à Paris) par des pénalités fiscales. Que je sache, il n'y a pas de programmes semblables au Canada (comparables à ceux de Paris et de Londres).

Quatrièmement, et ce, particulièrement en France et en Italie, les sociétés d'État ont joué un rôle prépondérant dans l'expansion de certaines régions pauvres comme celles du Mezzogiorno. On ne peut dire qu'il en est exactement ainsi au Canada.

Cinquièmement, en principe du moins, les membres de la Communauté européenne ont convenu d'imposer des plafonds au montant de l'aide directe qui peut être accordée, sous forme d'encouragements régionaux, aux industries s'établissant dans diverses régions du pays. Il y a des différences suivant l'idée que les gouvernements se font des principales régions problèmes. L'intention visée en théorie est de concevoir un système européen plus global d'encouragement à l'industrie et au tourisme pour favoriser le développement régional. Jusqu'ici, peu d'efforts efficaces ont été déployés pour surveiller le processus, et l'on peut douter de son efficacité dans un avenir prévisible. Mais l'initiative est intéressante. Toutefois, à ce niveau des rapports fédéraux-provinciaux, il est peu probable qu'une telle approche puisse convenir à la situation canadienne.

Sixièmement, alors que la décennie soixante a donné lieu, jusqu'au début des années 70, à de nombreuses expériences dans le domaine des subventions au développement régional (au niveau national), la période postérieure à 1973 s'est caractérisée par «une très nette tendance à la concentration» au sein d'un environnement économique quelque peu défavorable.<sup>6</sup> Cela ne signifie nullement qu'aucun changement ne se soit opéré; c'est ainsi que la France et le Royaume-Uni, pour favoriser le redéploiement des industries, ont concentré leurs efforts sur les subventions au secteur des services.

Enfin, on peut dire que du point de vue national, la perception des problèmes régionaux et la définition qui en est donnée ainsi que les mesures prises varient considérablement d'un pays à l'autre.

## LA POLITIQUE RÉGIONALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

### Caractéristiques générales du Traité de Rome

L'article 2 du Traité de Rome définit de façon claire les principes dont s'inspirera la Communauté.

«La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit. . .»

C'est sous forme d'«additifs» que le texte du Traité fait ensuite allusion aux disparités régionales, comme l'article 39 alinéa 2a, qui stipule:»

«Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte: a) Du caractère particulier de l'activité agricole,



which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions . . .”

Insofar as aid to poorer regions, by national governments, was to be condoned by the Treaty, it was provided that “such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest” . . . any incentives should be selective, temporary, degressive and exceptional. A country was only supposed to contribute to investment costs and not to current or operational costs. (Treaty of Rome, Article 92).

While such ‘principles’ have had virtually no impact on subsequent national programming, their very mention does reflect the conventional wisdom of 1957. Nor should this be viewed as a narrowly E.E.C. perspective, much the same philosophy was widely preached in Canada at that time, but likewise rarely practised. The general philosophy, in both the European Community and Canadian federal bureaucracy, tended to be that regional disparities were really ‘passing aberrations’, whose ills would generally be cured by periodic doses of macro-economic policy. In the process, some capital would flow to the outlying regions and some labour would migrate to job opportunities elsewhere. The spirit of the Treaty of Rome was on clearing away national obstacles, among members, to foster a greater degree of freedom of trade and (hence) more sustained and ‘rational’ economic growth. It was not a Treaty that focused on rejuvenating depressed areas. It was widely believed that re-development would happen as a natural outgrowth of broader policies.

#### Some Initial E.E.C. Steps to Aid Regional Development

The Spaak committee, in drafting the basic Treaty of Rome, rejected the very idea of any one specific regional development fund—but rather preferred to see regional problems tackled by offshoots of other programmes. The European Coal and Steel Community had already established that tradition. Hence the European Investment Bank was formed, in part to finance projects to link member countries more closely together, and only in part as a mechanism to facilitate the mobility of development capital to poorer areas—not at subsidized rates, but with the requirement that its own funds be raised on the capital markets.<sup>7</sup> (While not a profit making organization, the E.I.B. was never perceived as—nor has proven to be—a losing agency either.) Similarly, the Social Fund—building upon many of the ideas ingredient in the European Coal and Steel Community mandate to facilitate labour mobility and re-training from declining segments of the specific coal and steel sectors—began with somewhat modest and circumscribed aims and has not substantially changed over the years.<sup>8</sup> Essentially it has focused on labour retraining and mobility, in support of national (largely sectoral) policies, and not in the context of any *direct* attack on regional disparities.

découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricole . . .”

Dans la mesure où l'aide des gouvernements nationaux aux régions défavorisées n'était pas interdite par le Traité, celui-ci exigeait toutefois qu'elle ne modifie pas la situation des échanges au points de nuire aux intérêts communautaires; les mesures d'incitation devaient être sélectives, d'une durée limitée, dégressives et exceptionnelles. La contribution de chaque pays, par ailleurs, se limitait aux investissements initiaux, à l'exclusion des fonds de roulement ou d'exploitation. (Traité de Rome, article 92).

Alors que ces «principes» n'ont en fait, rien changé aux programmes nationaux adoptés par la suite, qu'on ait jugé utile de les énoncer revêtu rien le conformisme de l'époque. Il ne faudrait pas y voir non plus la marque d'une mentalité strictement européenne, puisque le Canada faisait au même moment des déclarations tout à fait semblables qui restaient également sans effet. Dans la Communauté économique européenne d'alors et dans l'administration fédérale canadienne, on avait tendance à penser que les disparités régionales étaient des «maux passagers» qu'on soignerait en appliquant périodiquement les doses voulues de politique. Des capitaux afflueraient ainsi vers les régions périphériques et des travailleurs migreraient pour occuper des emplois ailleurs. Le Traité de Rome visait à se débarrasser de tous les obstacles nationaux, afin d'inciter à une plus grande liberté d'échanges et (subséquemment) à une croissance économique plus soutenue et plus «rationnelle». Sa raison d'être n'était pas de redonner de l'élan à des régions en perte de vitesse, et l'on était convaincu que leur renaissance découlerait naturellement de politiques plus générales.

#### Premières mesures de la Communauté européenne en faveur de l'aide au développement régional

Lors de l'élaboration du traité de Rome, le Comité Spaak a rejeté l'idée même d'un fonds de développement régional spécial, préférant au contraire s'attaquer aux problèmes régionaux par le biais d'autres programmes. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) avait d'ailleurs déjà institué ce même principe. C'est dans cet esprit que la Banque européenne d'investissements a été créée, d'une part pour financer des projets destinés à lier plus étroitement les pays membres, et d'autre part, pour accroître la mobilité des capitaux destinés au développement des régions pauvres, non pas en concédant des taux préférentiels subventionnés, mais en exigeant que les fonds de la Banque soient collectés sur les marchés des capitaux.<sup>7</sup> (Sans être une institution à but lucratif, la BEI n'a jamais donné l'impression de fonctionner à perte). De même, le Fonds social, qui s'inspire également de nombreuses idées directrices du mandat de la CECA, visant la mobilité et le recyclage de la main-d'œuvre dans certains secteurs en déclin du charbon et de l'acier, s'était fixé au départ un certain nombre d'objectifs modestes et bien délimités, et il n'a pas fondamentalement changé au cours des années.<sup>8</sup> Le Fonds s'est donc concentré essentiellement sur la mobilité et le recyclage de la main-d'œuvre, en appuyant les politiques nationales (largement sectorielles) et sans chercher à avoir une prise *directe* sur la question des disparités régionales.



## Changing Perceptions of the Gravity of Regional Disparities in the European Community

But gradually, the mood—at least in the European Commission—was changing. Although the European Investment Bank did, indeed, succeed in facilitating substantial capital movements to both public and private sector projects in the poorer regions, when such flows were viewed in the context of the scale of the regional disparities in the Community they were relatively picayune. The same was the case for the Social Fund, while the objectives of the major E.E.C. spending policy (Community Agriculture Policy) were not pointed to reducing regional disparities.

By the late 1960's, additional European Community contributions to regional balance were being debated.<sup>9</sup> The deep-rooted nature of many of the problems was now being more clearly articulated and, with the overall economic scene buoyant, many national governments were themselves attempting innovative approaches to tackle regional extremes. In 1968, the E.E.C. created a Directorate General for regional policy, as part of a reorganization of the E.E.C. Commission and the High Authority of the European Coal and Steel Community.

In the same year the President of the Commission, Jean Roy, stated: "Regional policy in the Community should be as the heart is in the human body... and should aim to reanimate life in the regions which have been denied it." If such speeches reflected growing concern about regional disparities, they failed to arouse swift action through E.E.C. instruments.

In 1971, further political commitment to a more comprehensive approach to regional policy can be found in two Council resolutions: (1) "from 1972 the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) may be used for measures to foster regional development", (2) "a Regional Development Fund be set up or any other system that will provide the requisite Community resources for regional development".

Eventually, after the entry of the three new members, the European Regional Development Fund (ERDF) was established in March 1975. Administered by the Commission, it works closely with two new advisory committees, consisting of officials from each member country. They are the Regional Policy Committee (a committee charged with fostering increased co-ordination of regional development policies among members) and the Fund Committee, responsible for advising the ERDF on its aid decisions.

All but 5 per cent of the ERDF payments are tied within the framework of negotiated quotas to member states. Since 1975, the lion's share has been going to Italy and the U.K. (the latter by way of compensation for its meagre pickings from the Community agricultural programmes). On a per capita basis, Ireland has fared best.

In 1978, actual ERDF payments were 255 million European Units of Account (EUA). It is estimated that 1980 payments

La gravité du problème des disparités régionales est perçue différemment d'une période à l'autre pas la Communauté européenne.

Progressivement pourtant, le vent s'est mis à tourner, du moins au sein de la Commission européenne. Certes, la Banque européenne d'investissements a réussi à faciliter de gros mouvements de capitaux destinés dans les régions pauvres, à la réalisations de projets public et privés; mais lorsque ces mouvements de capitaux étaient rapportés à l'échelle des disparités régionales de la Communauté, ils paraissaient relativement insignifiants. Il en allait de même du Fonds social, les objectifs de la principe politique de dépense de la C.E.E. (politique agricole communautaire) ne visant pas à réduire ces disparités.

Pourtant, dès la fin des années 60, la Communauté européenne débattait de mesures destinées à rétablir l'équilibre régional.<sup>9</sup> La nature profonde des problèmes n'a toutefois pas été clairement formulée, et, dans l'emploi économique générale, de nombreux gouvernements nationaux cherchaient eux-mêmes à faire preuve d'imagination pour régler par leurs propres moyens ces questions. En 1968, dans le cadre de la réorganisation de la Commission européenne et de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, une Direction générale de la politique régionale a été constituée.

C'est la même année que le président de la Commission, M. Jean Roy, déclarait: «La politique régionale devraient être au cœur des préoccupations de la Communauté... et devrait viser à redonner vie aux régions moribondes.» Si de telles déclarations, montraient qu'on s'inquiétait de plus en plus des disparités régionales, elles n'ont pourtant pas réussi à faire déclencher rapidement les mécanismes de la C.E.E.

En 1971, on trouve, dans deux résolutions du Conseil d'autres engagements politiques en faveur d'une approche plus globale de la question: 1) «à partir de 1972, le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) pourra servir à mettre en place des mesures de soutien au développement régional»; 2) «un Fonds de développement régional, ou un organisme similaire, sera constitué pour mettre à la disposition du développement régional les ressources communautaires nécessaires».

C'est après l'entrée de trois nouveaux membres dans la Communauté que le Fonds européen de développement régional a été constitué, en mars 1975. Placé sous l'autorité de la Commission, il travaille en collaboration avec deux nouveaux comités consultatifs, composés de hauts fonctionnaires de chaque pays membre. Il s'agit du Comité de politique régionale (chargé de développer la coordination des politiques de développement régional entre États membres) et le Comité du fonds, qui conseille le Fonds européen de développement régional sur les décisions à prendre en matière d'aide.

Seuls 5 p. 100 des versements du Fonds sont liés à un mécanisme de quotas fixés lors de négociations. Depuis 1975, la part du lion est échue à l'Italie et au Royaume-Uni (ce dernier ayant été indemnisé en raison de la maigre part qu'il tirait des programmes agricoles communautaires). Les calculs *per capita* montrent toutefois que l'Irlande a été la première bénéficiaire de cette aide.

En 1978, les versements du Fonds étaient de 225 millions d'ECU (unité de compte européenne). On estime que ce



will have climbed to about 400 million EUA. Actual payments have run behind authorised commitment (for 1978, for example, commitments were 581 EUA), since payments are made only once member governments have actually expended the money on projects supported by ERDF. This compensatory approach, so tied to national government projects for regional development, has raised frequent internal debate among Fund officials. The main issue is whether the aid is, in reality, a net addition (as the fund intends) to be regional development endeavours of the member countries, or simply a substitution. The answer is probably somewhere in the middle ground.

Some two-thirds of Fund aid has been going on infrastructure support grants, particularly industrial estate development. The remnant has gone to industrial and service sector projects.

The additive nature of Fund expenditures, together with the quota strait-jacket, has caused Fund officials to place emphasis on the Fund's rôle as a catalyst of national regional programmes, as well as its relationship with other E.E.C. instruments that can have substantive regional impacts. A main thrust of the Fund's present work is the promotion of a programme approach to regional development for, and by, each country, as distinct from a more ad hoc, project-by-project or narrow sectoral approach.<sup>11</sup> There is quantified forecasting of problems such as job deficits for each region. The emphasis is on clarifying goals and issues, on encouraging a more comprehensive way of examining and tackling regional problems.

In this, the Fund is having an easier time with the already converted; other governments are suspicious of the practical value of its approach. The work of the Netherlands Government is perhaps of greatest interest to the Canadian situation, in terms of its professionalism. The West German approaches, because of a number of similarities with the Canadian situation, including the federal nature of their system, particularly merit further exploration. The ideas are not very different, in kind, from those to be found in Prince Edward Island development plan documents of the early 1970's, or in some of DREE's General Development and Subsidiary Agreements with the provinces. There are, however, a number of qualitative lessons to be learned from the ERDF programming efforts that could have Canadian application.

To sum up: the European Community budget for 1980 is about 1 per cent of the G.N.P. of the E.E.C. Some 75 per cent of that budget is allocated for agricultural support programmes; much of this (but how much is far from clear) goes to the wealthier, more productive farmers in the richer regions. Less than 5 per cent of the budget is allocated to the European Regional Development Fund, and the same is the case for the Social Fund. The European Investment Bank falls outside this framework, since its funding is raised on the capital markets and not from taxes, customs duties and the like. The volume of European Community expenditures on regional development,

chiffre passera à 400 millions en 1980. Ces versements n'atteignent pas les engagements qui avaient été autorisés (pour 1978 par exemple, 581 millions) puisque ceux-ci ont lieu uniquement après que les gouvernements des états membres ont effectivement engagé les dépenses nécessitées par les projets agréés par le Fonds. Cette approche compensatoire, ainsi liée aux projets nationaux de développement régional, n'a pas manqué de soulever des débats entre les hauts fonctionnaires du Fonds. La question essentielle est en effet de savoir si cette aide vient réellement s'ajouter (comme le prévoyait le Fonds) aux efforts de chaque État membre en matière de développement régional ou si elle ne fait que s'y substituer. Il est probable que la réponse se situe à mi-chemin.

Quelque deux tiers de l'aide du Fonds ont été versés sous forme de subventions de soutien au développement de l'infrastructure, et notamment des immobilisations financières de l'industrie. Le tiers restant a été consacré à des projets sectoriels de l'industrie et des services.

La vocation complémentaire des contributions du Fonds, en même temps que le cadre très contraignant des contingents, ont obligé les hauts fonctionnaires à en faire surtout un catalyseur des programmes nationaux destinés aux régions et à harmoniser ses interventions avec d'autres mécanismes de la communauté qui peuvent avoir de fortes répercussions au niveau régional. La tendance essentielle du Fonds est actuellement de promouvoir une approche programmatique globale du développement régional pour chaque pays correspondant à sa demande, plutôt qu'une approche plus spécifique et plus étroitement sectorielle renouvelée de projet en projet.<sup>11</sup> On en arrive à faire des prévisions quantitatives régionales de problèmes comme le déficit au titre de l'emploi. On cherche essentiellement à préciser les buts et les domaines régionaux et à s'y attaquer de façon plus globale.

Alors que le Fonds n'éprouve aucune difficulté à cet égard avec les pays convertis à ces méthodes, certains gouvernements continuent à douter de leur valeur pratique. Étant donné le niveau de compétence qu'ils représentent, c'est peut être les travaux du gouvernement hollandais qui offrent l'exemple le plus intéressant pour le Canada. Le cas ouest-allemand, étant donné la similarité des situations notamment la manière de fédéralisme, mériterait particulièrement de retenir l'attention des exports canadiens. Les idées qui y sont développées ne sont pas très différentes en soi de celles du programme de développement de l'île-du-Prince-Édouard au début des années 70, ni de celles du ministère de l'Expansion économique régionale dans ses ententes-cadres et ses ententes auxiliaires de développement avec les provinces. On peut, malgré tout, tirer un certain nombre de leçons qualitatives des efforts de programmation du Fonds et les appliquer au cas canadien.

En résumé, le budget de la communauté européenne pour 1980 représente environ 1 p. 100 de son PNB. 75 p. 100 environ en sont alloués aux programmes de soutien agricole dont une grande partie (on ne sait pas réellement combien) profite toutefois aux entreprises agricoles les plus aisées et les plus productives des régions les plus riches. Moins de 5 p. 100 du budget sont alloués au Fonds européen de développement régional, de même qu'au Fonds social. La Banque européenne d'investissement ne rentre pas dans le cadre de ces mesures puisque son financement se fait à partir des marchés de capitaux et non des taxes, droits de douane, etc. Les dépenses



when added together, is clearly small in the context of the regional disparities and problems besetting the community.

Are there Lessons for Canadian Regional Policy from the European Community Experience, as Distinct from National Policies?

Some lessons applicable to Canadian regional policy, though not sweeping ones, can be drawn from the European Community experience. The Community territory, as a whole, contains very extreme disparities, in part a consequence of the ebb and flow of economic adjustments and, in no small part also, a reflection of lack of real concern by some national governments—over a lengthy period—about improving regional balance. Concern for equity has often played a subordinate role to concern for growth.

The instruments of the European Community can only reasonably be expected to have played a supplementary role to national regional policies (given that the Community budget is only 1 per cent of the E.E.C. gross national product). Far more can obviously be expected of the federal government in the Canadian situation. Nevertheless, perhaps in Canada—even in the poorest provinces—the federal government has become a scapegoat for failure by provincial governments to contribute more, over a lengthy period, to regional balance and equity within their geographic constituencies.

Three other points might also be drawn upon from the European Community experience, as distinct from nation policy lessons, for possible Canadian application.

First, the European Investment Bank, whatever its limitations, has successfully siphoned capital—raised on the capital markets and not via taxation—to a substantial number of development projects in the poorer regions. In the process it has maintained a triple A rating. Even when the E.E.C. fabric has been shaken by political turmoil, the E.I.B. has been a 'flag-ship' of the Community (with its boards of Governors and Directors being drawn from the member states): it has financed many 'practical projects' of a kind that have strengthened the links between the member countries. There might well, at this juncture of constitutional disharmony, be a role for a similar development bank in this country—with provincial representatives conspicuously at the helm, as well as federal involvement. A Canadian Development Bank, along the lines of the E.I.B. and with a mandate to focus on less developed regions of the country, does, I suggest, merit careful assessment.

Second, the various instruments of E.E.C. policy appear far more conscious of, and open about, their regional development responsibilities, even though these may be quite subordinate to their main terms of reference. This is not the case with most Canadian federal agencies. In Canada there has been, I suggest, too much of a tendency among federal agencies to say 'let D.R.E.E. and the provinces worry about the regional problems, that is really not our concern'. To illustrate the difference,

de la Communauté européenne en matière de développement régional, au total, sont donc assez réduites, compte tenu des disparités régionales et des problèmes qui accablent l'organisation.

Y a-t-il des leçons à tirer de l'expérience de la Communauté européenne en ce qui concerne la politique régionale canadienne, indépendamment des politiques nationales?

On peut appliquer à la politique régionale canadienne certaines leçons tirées de l'expérience de la Communauté européenne même si elles ne sont pas décisives. Le territoire de la Communauté, dans son ensemble, renferme des disparités extrêmes imputables en partie aux fluctuations économiques, et dans une large mesure, au peu d'intérêt que portent certains gouvernements régionaux—pendant une période prolongée—à l'amélioration de l'équilibre régional. Ce souci a souvent été relégué au second plan par rapport à la croissance.

On ne peut que modérément s'attendre à ce que les mécanismes de la Communauté européenne aient joué plus qu'un rôle accessoire dans les politiques régionales nationales (étant donné que le budget de la C.E.E. n'est que de 1 p. 100 de son produit national brut). On peut évidemment s'attendre à beaucoup plus de la part du gouvernement fédéral canadien. Néanmoins, même dans les provinces les plus pauvres, il est devenu le bouc émissaire des gouvernements provinciaux qui n'ont pas contribué suffisamment, sur une longue période, à réaliser en toute équité un équilibre régional sur leur propre territoire.

Trois autres éléments de l'expérience de la Communauté européenne pourraient peut-être s'appliquer à la situation canadienne, indépendamment des leçons à tirer en matière de politique nationale.

D'abord, malgré ses limites, la Banque européenne d'investissements a réussi à canaliser des capitaux—obtenus sur les marchés de capitaux et non par la fiscalité—vers un nombre considérable de projets de développement dans les régions les plus pauvres. Elle s'est ainsi acquise, à un triple égard, d'excellentes références. Malgré l'agitation politique qui a ébranlé la structure de la C.E.E., la Banque européenne d'investissements (dont les membres des conseils d'administration et les directeurs sont choisis parmi les États membres) a été le pilier de la Communauté: elle a financé bien des projets pratiques dont la nature a permis de renforcer les liens entre les pays membres. Au point de désaccord où nous en sommes sur la Constitution, il pourrait y avoir place au Canada pour une banque de développement semblable, dirigée manifestement par des représentants provinciaux avec la participation du gouvernement fédéral. A mon avis, il convient de considérer attentivement la création d'une telle banque modelée sur les grandes lignes de la Banque européenne d'investissements et dotée d'un mandat visant principalement le développement des régions les plus démunies du pays.

Deuxièmement, les divers mécanismes de la politique de la C.E.E. semblent beaucoup plus conscients de leurs responsabilités en matière de développement régional et en font état plus ouvertement, même si celles-ci sont très secondaires par rapport à leur mandat principal. Il n'en va pas de même des organismes fédéraux canadiens. Ces derniers ont eu trop tendance, selon moi, à s'en remettre au MEER et aux provinces pour résoudre les problèmes des régions. Pour montrer la



compare the annual reports of agencies as the European Investment Bank or European Social Fund, with those of, say, the Federal Business Development Bank or the Canadian International Development Agency. The possible regional development 'philosophies and roles' of such Canadian agencies are not discussed in the forthright manner to be found in EEC materials.

Third, at a time when at least some national governments are tightening their regional development activities, in the light of the harsher economic circumstances, the European Regional Development Fund, in particular, while a very small fish in a very large pond, is embarking on a series of reviews and programming approaches that are designed to articulate, far more clearly, just what the regional development differences, key problems and priorities really are—in the hope that future regional programmes and projects can be more clearly focused. While this may never come to much, given the dimensions of the problems, the thrust is in marked contrast to the woolliness that threatens to remain a characteristic of Canadian regional development policy.

différence, il suffit de comparer les rapports annuels d'organismes comme la Banque européenne d'investissements ou le Fonds social européen à ceux de la Banque fédérale de développement ou de l'Agence canadienne de développement international, par exemple. Le rôle et les critères de fonctionnement éventuels de ces organismes canadiens ne sont pas abordés aussi directement que dans les documents de la C.E.E.

Troisièmement, à une époque où du moins certains gouvernements nationaux intensifient leurs activités de développement régional pour faire face à une situation économique plus difficile, le Fonds européen de développement régional, en particulier, bien que très petit par rapport à l'ensemble, entreprend une série d'études et de projets destinés à définir beaucoup plus clairement ce que sont réellement les disparités régionales, les grands problèmes et les priorités dans l'espoir de pouvoir mettre en place par la suite des programmes et des projets régionaux mieux adaptés. Cela ne mènera peut-être pas à grand-chose, compte tenu de l'ampleur des problèmes, mais ce dynamisme contraste énormément avec la mollesse qui risque de demeurer la caractéristique de la politique de développement régional au Canada.



## FOOTNOTES

1. The Treaty of Rome was signed on March 25, 1957 and came into effect on January 1, 1958. A sister treaty was signed, at the same time, for the European Atomic Energy Community.
2. Built upon the Schuman Plan, largely drafted by Jean Monnet, the key idea behind the E.C.S.C. was the creation of a common market (*among members*) of iron, coal and steel. It was brought into existence by the Treaty of Paris, April 1951.
3. For a particularly useful overview of the formation of the E.E.C., see Dennis Swann, *The Economics of the Common Market*, Penguin Books, Harmondsworth, Fourth Edition, 1978; and Commission of the European Communities, *The Community Today*, Brussels-Luxembourg, 1979.
4. For an excellent review of national, regional policies in the E.E.C., see Douglas Yuill, Kevin Allen and Chris Hull, *Regional Policy in the European Community*, Croom Helm Ltd., London, 1980.
5. Paul Romus, at a public lecture at Dalhousie University, October, 1980. See also his excellent book, *L'Europe et les Régions*, Fernand Nathan, Paris, Éditions Labour, Bruxelles, 1979.
6. See 4 above, page 223; one of the main conclusions of Yuill, Allen and Hull.
7. European Investment Bank, *Twenty Years: 1958-1978*, Luxembourg, 1978.
8. For a particularly useful review, see Michael Shanks, *European Social Policy, Today and Tomorrow*, Pergamon Press, Oxford, 1977.
9. For further commentary, see Norbert Vanhove and Leo H. Klaassen, *Regional Policy—A European Approach*, Saxon House, Farnborough, 1980 p. 384.
10. O.J., No. C38, of 18.4.1972.
11. European Regional Development Fund, *Fourth Annual Report*, Brussels-Luxembourg, 1979.

## RENVOIS

1. Le traité de Rome a été signé le 25 mars 1957, et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Un autre traité a été signé en même temps pour la Communauté européenne de l'énergie atomique.
2. Établie selon le plan Schuman et élaborée en grande partie par Jean Monnet, l'idée maîtresse de la Communauté européenne du charbon et de l'acier était la création d'un marché commun (entre les membres) du fer, du charbon et de l'acier. La CECA a été instituée par le Traité de Paris en avril 1951.
3. Pour une analyse particulièrement utile de la formation de la CEE, voir Dennis Swann, *The Economics of the Common Market*, Penguin Books, Harmondsworth, quatrième édition, 1978; et la Commission des communautés européennes, *The Community Today*, Bruxelles-Luxembourg, 1979.
4. Pour une excellente étude des politiques nationales et régionales de la CEE, voir Douglas Yuill, Kevin Allen et Chris Hull, *Regional Policy in the European Community*, Croom Helm Ltd., Londres, 1980.
5. Paul Romus, conférence publique donnée à l'université de Dalhousie, en octobre 1980. Voir aussi son excellent ouvrage, *L'Europe et les régions*, Fernand Nathan, Paris, Éditions Labour, Bruxelles, 1979.
6. Voir le renvoi 4 ci-dessus, page 223; l'une des principales conclusions de Yuill, Allen et Hull.
7. Banque européenne d'investissements, *Twenty Years: 1958-1978*, Luxembourg, 1978.
8. Pour une analyse particulièrement utile, voir Michael Shanks, *European Social Policy, Today and Tomorrow*, Pergamon Press, Oxford, 1977.
9. Pour plus de détails, voir Norbert Vanhove et Leo H. Klaassen, *Regional Policy—A European Approach*, Saxon House, Farnborough, 1980, p. 384.
10. O.J., N° C38, du 18-4-1972.
11. Fonds européen de développement régional, *Quatrième rapport annuel*, Bruxelles-Luxembourg, 1979.



## POPULATION

Table One

AREA, POPULATION, DENSITY PER SQ. KILOMETRE AND ESTIMATED POPULATION GROWTH  
1979

Country	Area '000 sq km	Population '000	Density per sq km	Projected population '000	
				1985	1990
FR Germany	248,6	61 359	247	59 614	58 587
France	544,0	53 477	98	54 829	56 085
Italy	301,3	56 914	189	57 078	57 830
Netherlands	41,2	14 039	341	14 250	14 648
Belgium	30,5	9 848	323	9 840	9 887
Luxembourg	2,6	364	140	358	360
United Kingdom	244,1	55 946	229	56 164	56 844
Ireland	70,3	3 368	48	3 538	3 718
Denmark	43,1	5 117	119	5 187	5 244
Greece	132,0	9 449	72	9 477	9,696
EUR-10	1 657,7	269 881	163	270 335	272 899
Spain	504,8	37 180	74	39 050	40 642
Portugal	91,6	9 841	107	10 206	10 471
USSR	22 402,2	264 110	12	279 558	291 637
USA	9 363,1	220 580	24	232 880	243 513
Japan	377,6	115 870	307	119 732	122 769
World	135 830,0	4 336 000	32	4 827 476	5 272 667

Table Two

CIVILIAN EMPLOYMENT BY MAIN SECTORS OF ECONOMIC ACTIVITY  
1979

Country	Agriculture	Industry	Services	%
				Total
FR Germany	6,2	44,9	48,9	100,0
France	8,8	36,3	54,9	100,0
Italy	14,8	37,7	47,5	100,0
Netherlands	4,8	32,7	62,4	100,0
Belgium (1)	3,1	35,5	61,3	100,0
Luxembourg	6,1	44,7	49,2	100,0
United Kingdom	2,6	39,0	58,4	100,0
Ireland	21,0	31,9	47,1	100,0
Denmark	8,3	30,2	61,5	100,0
Greece	30,8	30,0	39,2	100,0
EUR 10	8,4	38,6	53,0	100,0
Spain	19,5	36,4	44,1	100,0
Portugal	30,6	35,0	34,4	100,0
USSR (2) (3)	21,1	38,3	40,6	100,0
USA	3,6	31,3	65,1	100,0
Japan	11,2	34,9	53,9	100,0
Canada (2)	5,7	28,7	65,5	100,0

1. Situation on 30.6. 1979

2. 1978

3. Excluding persons engaged solely in working privately-owned agricultural holdings

Source: *Europe Information*, The Community of Ten in Figures, Brussels, December 1980, p. 3.



## POPULATION

Tableau I

SUPERFICIE, POPULATION, DENSITÉ PAR Km<sup>2</sup> ET CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE PRÉVUE  
1979

Pays	Superficie '000 Km <sup>2</sup>	Population '000	Densité par Km <sup>2</sup>	Population prévue '000	
				1985	1990
Rép. féd. d'Allemagne	248,6	61 359	247	59 614	58 587
France	544,0	53 477	98	54 829	56 085
Italie	301,3	56 914	189	57 078	57 830
Pays-Bas	41,2	14 039	341	14 250	14 648
Belgique	30,5	9 848	323	9 840	9 887
Luxembourg	2,6	364	140	358	360
Royaume-Uni	244,1	55 946	229	56 164	56 844
Irlande	70,3	3 368	48	3 538	3 718
Danemark	43,1	5 117	119	5 187	5 244
Grèce	132,0	9 449	72	9 477	9,696
EUR-10	1 657,7	269 881	163	270 335	272 899
Espagne	504,8	37 180	74	39 050	40 642
Portugal	91,6	9 841	107	10 206	10 471
URSS	22 402,2	264 110	12	279 558	291 637
États-Unis	9 363,1	220 580	24	232 880	243 513
Japon	377,6	115 870	307	119 732	122 769
Monde	135 830,0	4 336 000	32	4 827 476	5 272 667

Tableau II

MAIN-D'ŒUVRE CIVILE PAR PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE  
1979

Pays	Agriculture	Industrie	Services	% Total
Rép. féd. d'Allemagne	6,2	44,9	48,9	100,0
France	8,8	36,3	54,9	100,0
Italie	14,8	37,7	47,5	100,0
Pays-Bas	4,8	32,7	62,4	100,0
Belgique (1)	3,1	35,5	61,3	100,0
Luxembourg	6,1	44,7	49,2	100,0
Royaume-Uni	2,6	39,0	58,4	100,0
Irlande	21,0	31,9	47,1	100,0
Danemark	8,3	30,2	61,5	100,0
Grèce	30,8	30,0	39,2	100,0
EUR 10	8,4	38,6	53,0	100,0
Espagne	19,5	36,4	44,1	100,0
Portugal	30,6	35,0	34,4	100,0
URSS (2) (3)	21,1	38,3	40,6	100,0
États-Unis	3,6	31,3	65,1	100,0
Japon	11,2	34,9	53,9	100,0
Canada (2)	5,7	28,7	65,5	100,0

1. Situation au 30 juin 1979

2. 1978

3. À l'exclusion des personnes travaillant uniquement sur des terres agricoles privées

Source: *Europe Information, The Community of Ten in Figures*, Bruxelles, Décembre 1980, p. 3.



Table Three

## Employment trends by sector

*Average annual percentage rate of change*

	DK	D	F	IRL	I	NL	B	L	UK	EC
Total employment										
1968-1973	1,0	0,6	1,1	-0,2	-0,2	0,6	0,7	2,4	0,1	0,4
1973-1975	-1,1	-2,7	-0,2	-0,3	1,6	0,7	0,0	2,7	0,0	-0,4
1975-1978	2,0	-0,1	0,6	-0,2	0,8	1,0	-0,3	0,0	-0,1	0,3
1978-1979	1,1	1,3	0,7	1,6	1,0	1,1	0,9	0,3	0,1	0,8
1979-1980	0,2	0,5	0,4	0,7	1,2	-0,1	-0,2	0,1	-1,1	0,2
of which:										
Agriculture										
1968-1973	-4,8	-5,0	-5,3	-3,5	-4,6	-2,6	-6,5	-5,1	-4,5	-4,7
1973-1975	0,2	-3,4	5,4	-1,6	3,1	:	-2,8	:	3,5	-3,8
1975-1978	-1,9	-4,1	-3,0	-3,1	-2,0	:	-4,6	:	-0,7	-2,6
1978-1979	-3,3	-4,0	-2,9	-3,9	-2,5	-4,1	:	0,0	-2,8	-3,0
Industry										
1968-1973	-5,6	0,4	1,6	1,2	0,5	-0,8	-0,9	2,5	-1,0	0,7
1973-1975	-4,6	-4,3	-1,5	-1,0	1,3	:	-2,0	2,2	-2,3	-2,0
1975-1978	0,7	-0,8	-1,0	0,6	-0,2	:	-3,1	-0,9	-1,1	-0,9
1978-1979	0,7	1,1	-1,7	3,4	0,2	0,1	:	0,0	-0,5	-0,2
Services										
1968-1973	3,7	1,9	2,5	1,0	1,4	2,0	2,7	3,8	1,4	1,9
1973-1975	0,7	-1,0	1,9	0,8	3,8	:	1,7	2,9	1,9	1,5
1975-1978	3,3	1,2	2,5	0,9	2,5	:	1,8	1,4	0,7	1,8
1978-1979	1,8	2,2	1,6	2,3	3,3	2,5	:	1,3	1,6	2,1

Sources: Eurostat and estimates of Commission services.

Source: *European Economy*, Annual Economic Report 1980-81, Number 7, November 1980, p. 104.



Tableau III

## Tendances de l'emploi par secteur

*Moyenne annuelle du taux de changement*

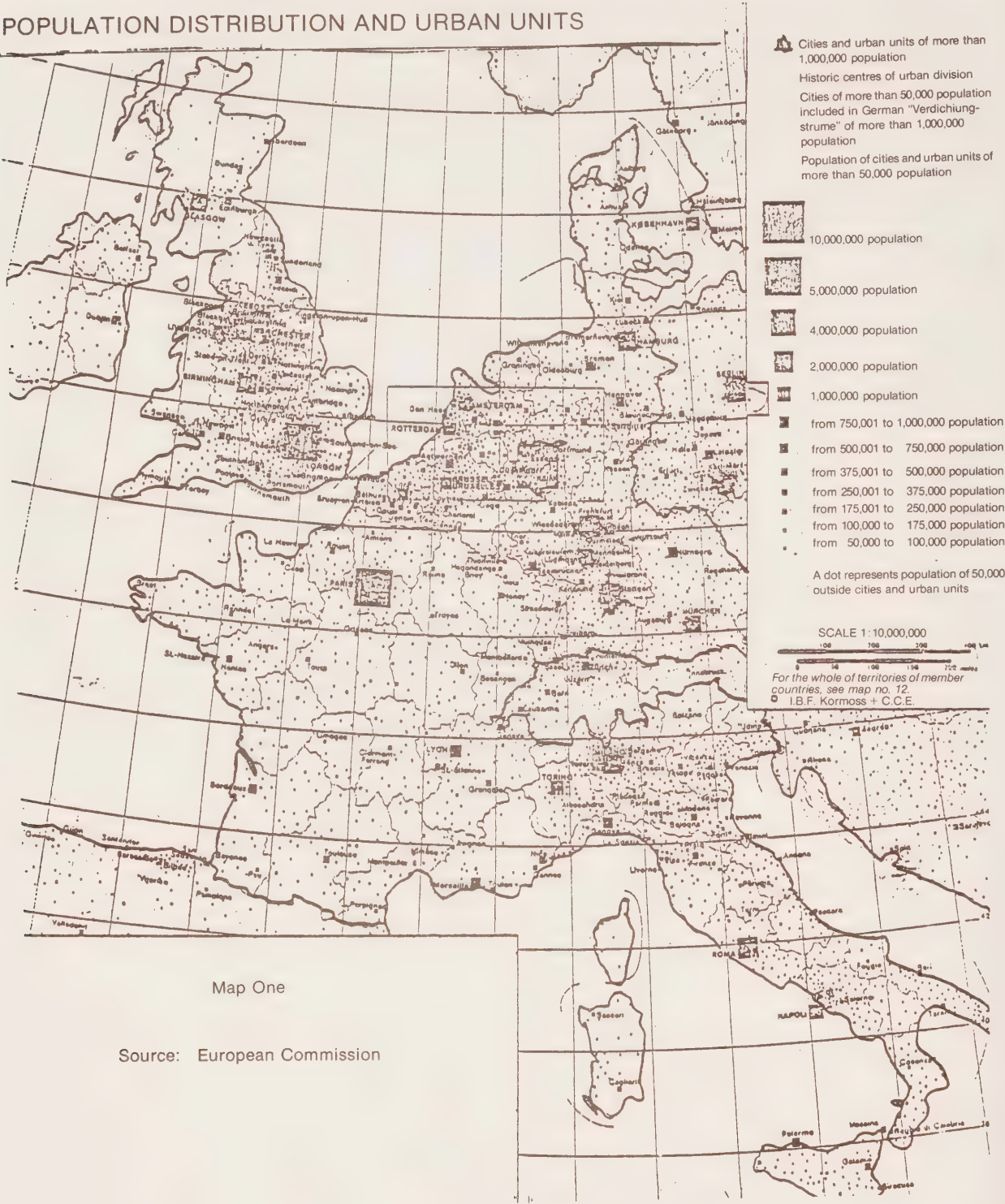
	DK	D	F	IRL	I	NL	B	L	UK	EC
Emploi au total										
1968-1973	1,0	0,6	1,1	-0,2	-0,2	0,6	0,7	2,4	0,1	0,4
1973-1975	-1,1	-2,7	-0,2	-0,3	1,6	0,7	0,0	2,7	0,0	-0,4
1975-1978	2,0	-0,1	0,6	-0,2	0,8	1,0	-0,3	0,0	-0,1	0,3
1978-1979	1,1	1,3	0,7	1,6	1,0	1,1	0,9	0,3	0,1	0,8
1979-1980	0,2	0,5	0,4	0,7	1,2	-0,1	-0,2	0,1	-1,1	0,2
Secteurs:										
Agriculture										
1968-1973	-4,8	-5,0	-5,3	-3,5	-4,6	-2,6	-6,5	-5,1	-4,5	-4,7
1973-1975	0,2	-3,4	-5,4	-1,6	-3,1	:	-2,8	:	-3,5	-3,8
1975-1978	-1,9	-4,1	-3,0	-3,1	-2,0	:	-4,6	:	-0,7	-2,6
1978-1979	-3,3	-4,0	-2,9	-3,9	-2,5	-4,1	:	0,0	-2,8	-3,0
Industrie										
1968-1973	-5,6	0,4	1,6	1,2	0,5	-0,8	-0,9	2,5	-1,0	0,7
1973-1975	-4,6	-4,3	-1,5	-1,0	1,3	:	-2,0	2,2	-2,3	-2,0
1975-1978	0,7	-0,8	-1,0	0,6	-0,2	:	-3,1	-0,9	-1,1	-0,9
1978-1979	0,7	1,1	-1,7	3,4	0,2	0,1	:	0,0	-0,5	-0,2
Services										
1968-1973	3,7	1,9	2,5	1,0	1,4	2,0	2,7	3,8	1,4	1,9
1973-1975	0,7	-1,0	1,9	0,8	3,8	:	1,7	2,9	1,9	1,5
1975-1978	3,3	1,2	2,5	0,9	2,5	:	1,8	1,4	0,7	1,8
1978-1979	1,8	2,2	1,6	2,3	3,3	2,5	:	1,3	1,6	2,1

Sources: Eurostat et estimations des services de la Commission.

Source: *European Economy*, Rapport Économique Annuel de 1980-81, n° 7, Novembre 1980, p. 104.



POPULATION DISTRIBUTION AND URBAN UNITS

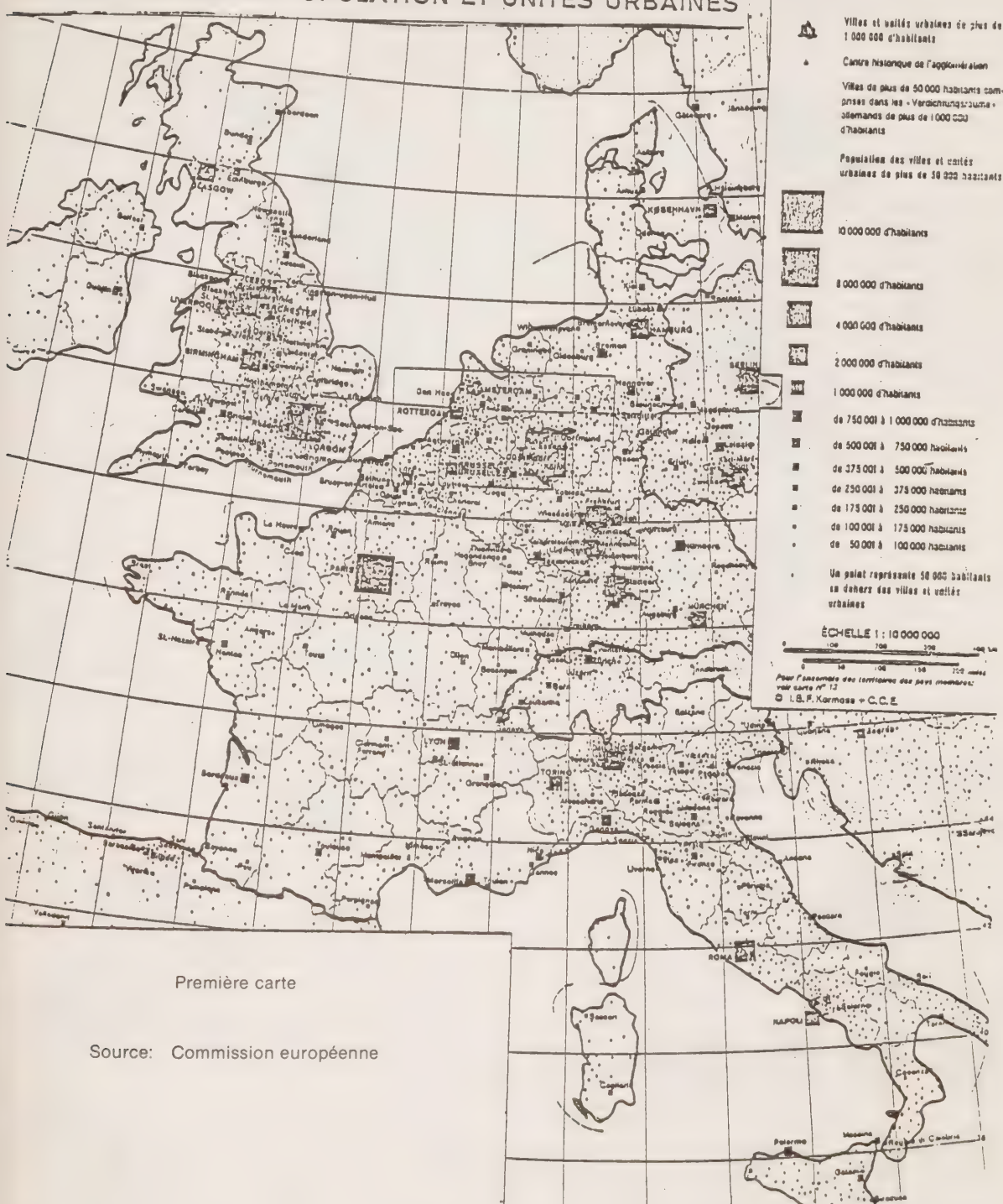


Map One

Source: European Commission



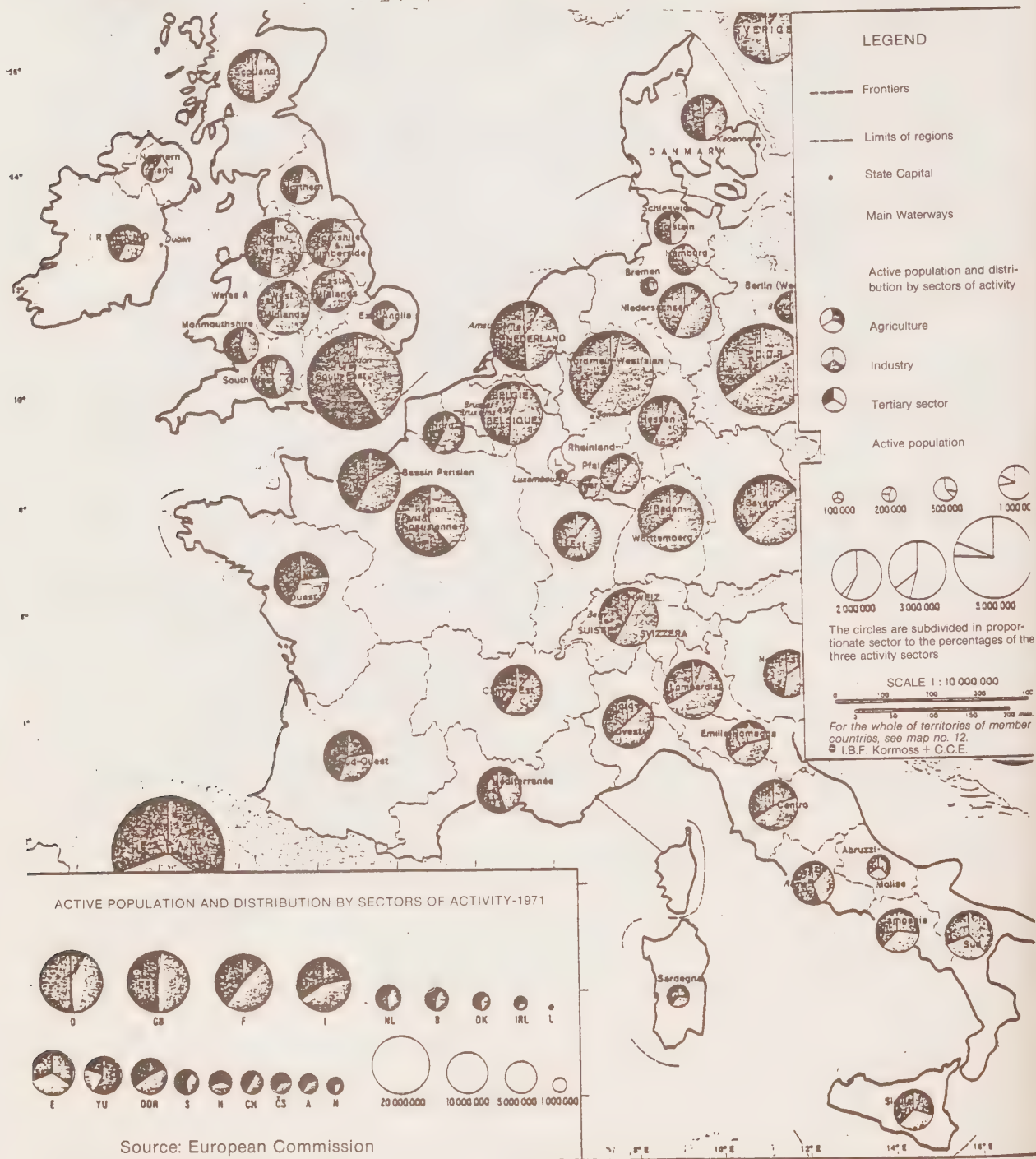
## RÉPARTITION DE LA POPULATION ET UNITÉS URBAINES





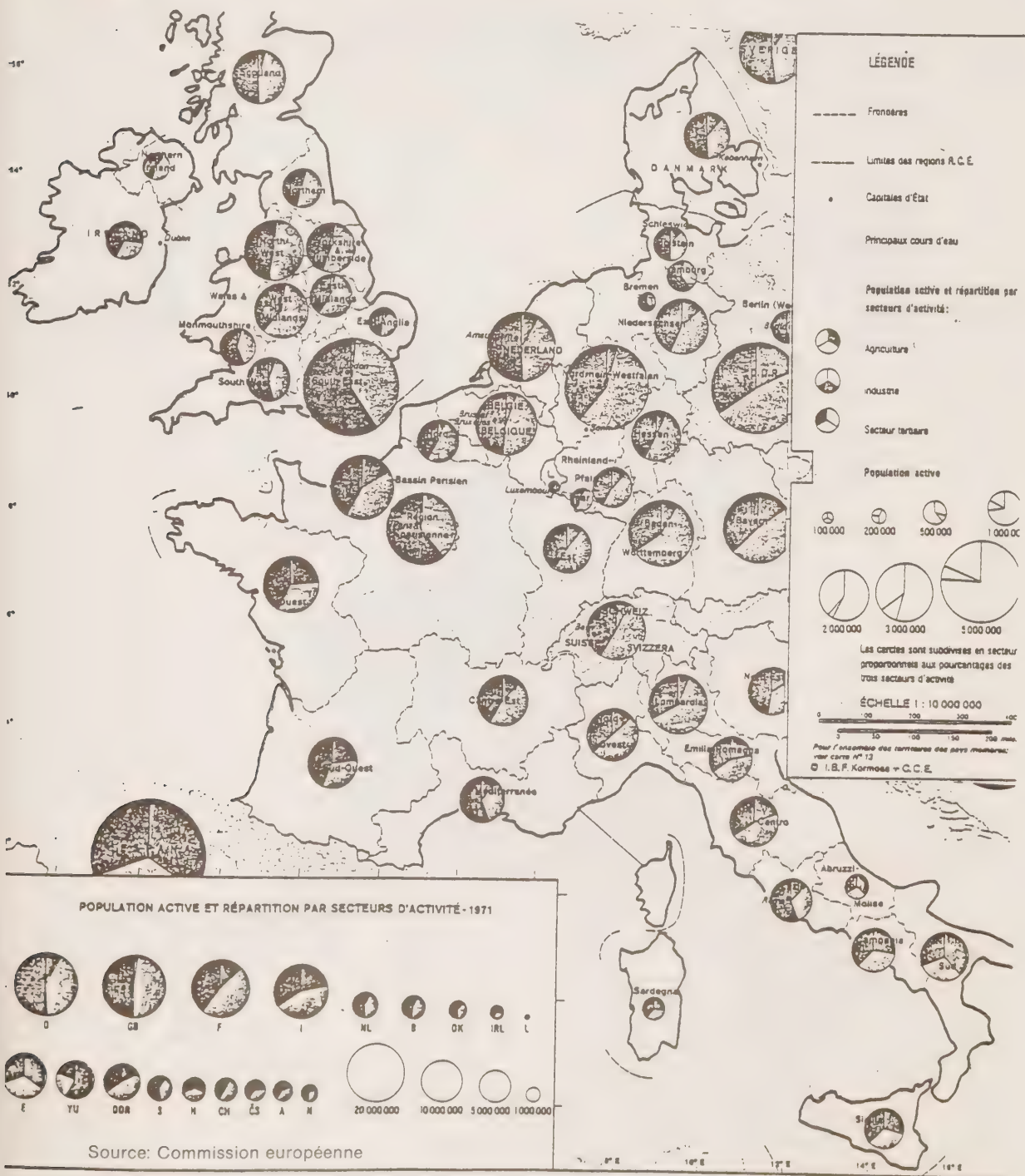
2

ACTIVE POPULATION IN AGRICULTURAL, INDUSTRIAL AND TERTIARY SECTORS





# 2 POPULATION ACTIVE DANS LES SECTEURS AGRICOLE, INDUSTRIEL ET TERTIAIRE





Map 3  
GDP per head situation in 1977 for the Community of Ten\*



\* French overseas departments and Groenland not included in calculations.



Carte 3  
 PIB par habitant en 1977 pour la Communauté des Dix\*



\*Les départements français d'outre-mer et le Groenland ne sont pas compris dans les calculs.



Map Four





## Carte 4

AMPLEUR RELATIVE DES PROBLÈMES RÉGIONAUX DANS  
LA COMMUNAUTÉ

## — PREMIÈRE APPROCHE —

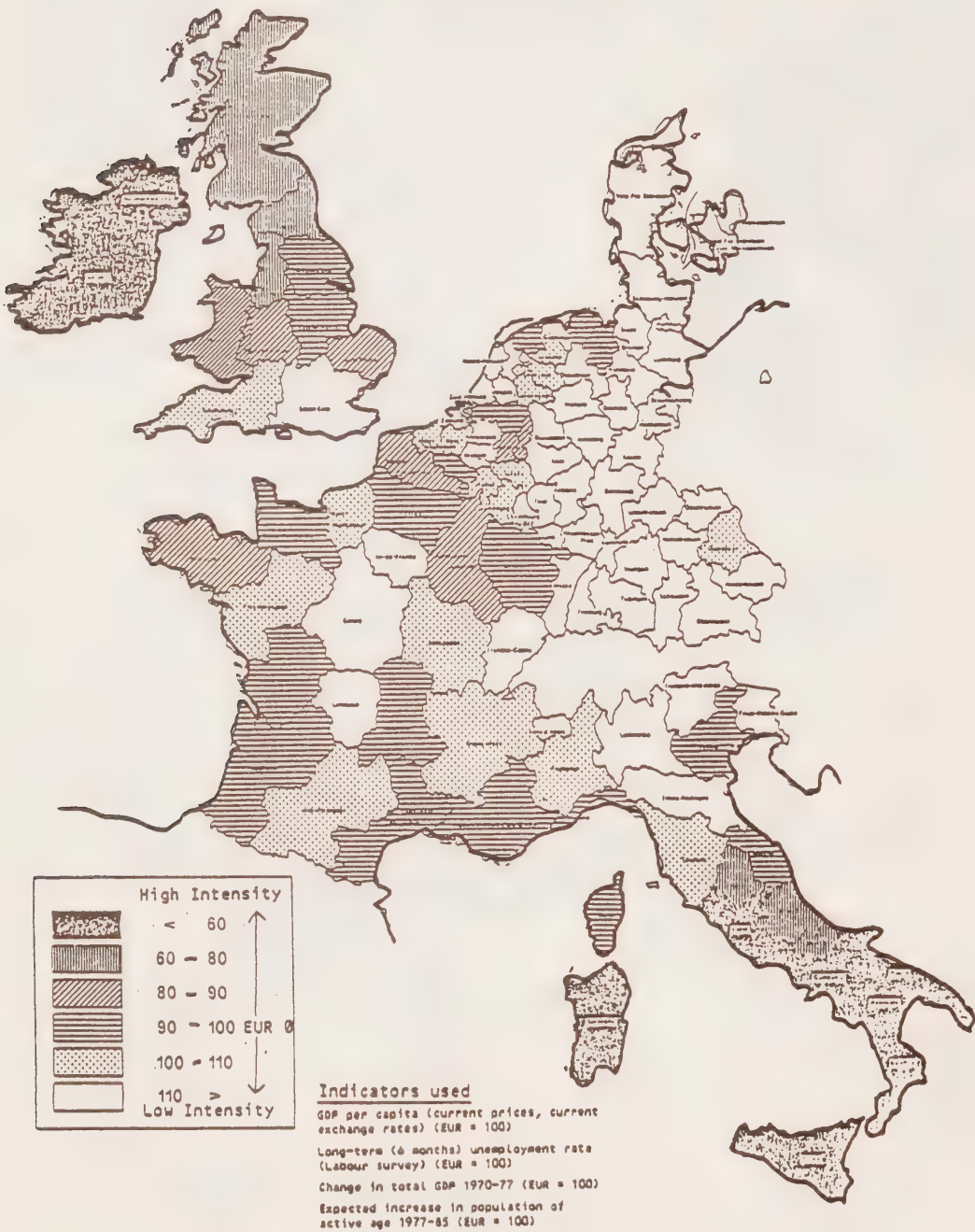
(Situation de 1977)





Map Five

RELATIVE INTENSITY OF REGIONAL PROBLEMS IN THE COMMUNITY  
- SECOND APPROACH -  
(Based on situation 1977 + changes)



Note: Data not available for Greenland and the D.O.M.

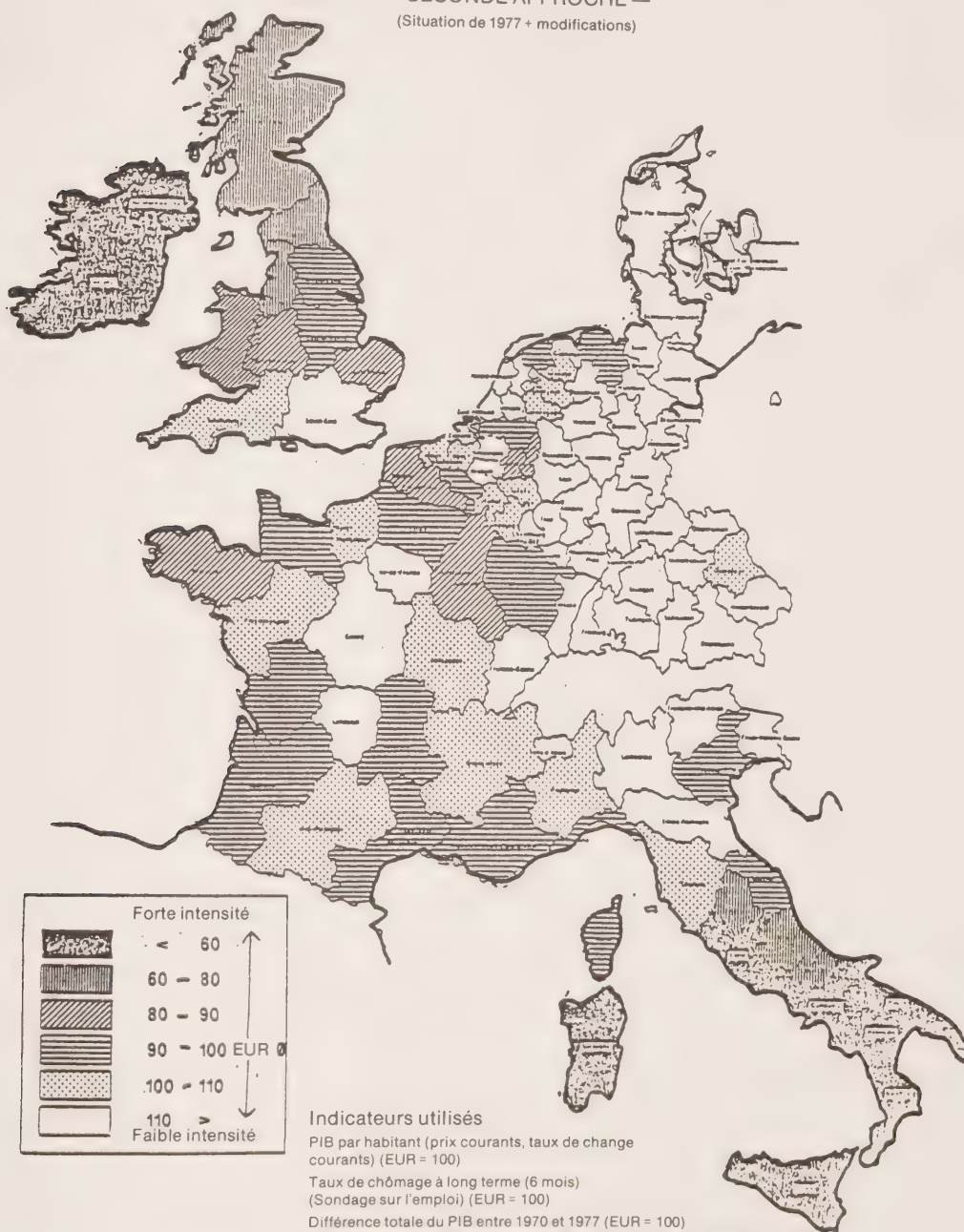


## Carte 5

AMPLEUR RELATIVE DES PROBLÈMES  
RÉGIONAUX DANS LA COMMUNAUTÉ

— SECONDE APPROCHE —

(Situation de 1977 + modifications)



Forte intensité



< 60



60 - 80



80 - 90



90 - 100 EUR



100 - 110



110 >

Faible intensité

















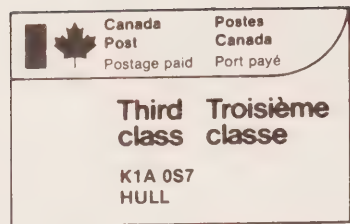












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Professor R. I. McAllister, Director, Regional Employment Opportunities Program, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, N.S.

M. R. I. McAllister, directeur, Programme de possibilités régionales d'emploi, Institut de recherches politiques, Halifax (N.-É.)





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 12, 1981

Issue No. 26

### Complete proceedings on:

Review of the Recommendations in the  
Report of the Accommodation Program  
of the Department of Public Works

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 12 mars 1981

Fascicule n° 26

### Seule et unique séance sur:

Examen des recommandations du Rapport  
concernant le Programme de logement du  
ministère des Travaux publics

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*  
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett  
*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 10, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Davey:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to review, with the appropriate Ministers and officials, the recommendations contained in the Report of the said Committee on “The Accommodation Program of the Department of Public Works.”

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, March 11, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Steuart:

That the Standing Senate Committee on National Finance be permitted to allow the visual and broadcast media to cover the meeting of the said Committee tomorrow, Thursday, 12th March, 1981.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 10 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Davey,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner, avec les ministres et les fonctionnaires supérieurs concernés, les recommandations contenues dans le rapport dudit Comité concernant le «Programme du logement du ministère des Travaux publics».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Steuart,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à permettre la télédiffusion et la radio-diffusion de la séance de ce Comité demain, jeudi, le 12 mars 1981.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 12, 1981  
(28)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:15 p.m. to review the recommendations in the Report on the Accommodation Program of the Department of Public Works.

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Barrow, Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Roblin, Sparrow, Steuart, Thériault. (14)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Beaubien, Lapointe, Macdonald, Neiman, Petten, van Roggen, Wood. (7)

*In attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard:

*From the Treasury Board:*

The Honourable Donald J. Johnston, President;

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Dr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

*From the Department of Public Works:*

The Honourable Paul Cosgrove, Minister;

Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Minister;

Mr. F. S. Currie, Executive Director, Project IMPAC/Revenue Dependency.

A document which gives the status of implementation of the recommendations in the Report on the Accommodation Program of the Department of Public Works was ordered to be printed as Appendix "26A" to these proceedings.

At 2:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MARS 1981  
(28)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 15 pour examiner les recommandations du rapport concernant le Programme de logement du ministère des Travaux publics.

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Barrow, Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Roblin, Sparrow, Steuart, Thériault. (14)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Beaubien, Lapointe, Macdonald, Neiman, Petten, van Roggen, Wood. (7)

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants sont entendus:

*Du Conseil du trésor:*

L'honorable Donald J. Johnston, président;

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative.

*Du ministère des Travaux publics:*

L'honorable Paul Cosgrove, ministre;

M. J. A. H. Mackay, sous-ministre;

M. F. S. Currie, directeur administratif, Régime du PPCG/et d'autofinancement.

Il est ordonné qu'un document portant sur la mise en application des recommandations du Rapport concernant le Programme de logement du ministère des Travaux publics soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «26A»*).

A 14 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 12, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:15 p.m. to review, with the appropriate ministers and officials, the recommendations contained in the report on the Accommodation Program of the Department of Public Works.

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I am pleased to welcome today to this special and important meeting of our committee the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board, and the Honourable Paul Cosgrove, Minister of Public Works.

Before inviting the two ministers to speak, I want to remind members of the events leading up to this meeting and make a few brief comments on its significance.

In September 1978, the committee issued its report on the Accommodation Program of the federal government—the culmination of two years of work. This was the third major enquiry into a large government program which the committee had undertaken under its mandate to review government expenditure.

Apart from officials of the Department of Public Works and the Treasury Board, the committee invited as witnesses representatives of client departments; senior officials with experience of accommodation problems of the governments of Ontario, British Columbia and the United States; the heads of the largest real estate departments of two of the largest corporations in Canada, and representatives of associations of architects, consulting engineers, developers and heritage groups.

From the enormous volume of materials acquired through the hearings, the committee fashioned a report which reviewed all aspects of the Accommodation Program. Among the 62 recommendations, the two most important were that the Department of Public Works should become the government's common service agency for the provision of real property services and that the department should operate on a revenue dependent basis. Under revenue dependency, as proposed by the committee, the department would lease crown-owned general purpose buildings to government departments and agencies at market equivalent rents and would, in turn, derive from these rents the revenue necessary to cover its regular operations. The committee concluded that such a system would subject the Department of Public Works to sound financial discipline and would heighten cost-consciousness among departments and agencies, thus resulting in a more economical use of space.

In March 1979, six months after the tabling of the report by the committee we invited the two departments most directly involved to report on progress in reviewing and implementing our proposals. On that occasion, while reporting that the government was adopting a majority of the recommendations, the ministers said they needed time to consider the two major

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 15 pour étudier, avec les ministres et hauts fonctionnaires concernés, les recommandations contenues dans le Rapport sur le programme de logement du ministère des Travaux publics.

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous accueillons aujourd'hui à cette réunion spéciale et très importante de notre Comité, l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor, et l'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics.

Avant d'inviter les deux ministres à prendre la parole, je tiens à rappeler aux membres du comité le fil des événements qui ont abouti à la tenue de cette séance, et à faire quelques brèves observations sur sa portée.

En septembre 1978, le Comité publiait après deux années de travail, son rapport sur le programme de logement du gouvernement fédéral. Il s'agissait d'une troisième grande enquête sur un vaste programme gouvernemental, enquête que le Comité avait entreprise aux termes du mandat qui lui a été confié d'étudier les dépenses du gouvernement.

A part les responsables du ministère des Travaux publics et du Conseil du Trésor, le Comité avait invité les représentants de ministères-clients, de hauts fonctionnaires ayant l'expérience des problèmes du logement au sein des gouvernements de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis; les directeurs des plus grands départements immobiliers de deux des plus grandes sociétés installées au Canada, de même que des représentants d'associations d'architectes, d'ingénieurs-conseils, de promoteurs et de groupes de conservation du patrimoine.

A partir des documents innombrables recueillis au cours des auditions, le Comité a rédigé un rapport touchant tous les aspects du programme de logement. Des 62 recommandations, les deux plus importantes sont celles voulant que le ministère des Travaux publics devienne un organisme de services communs du gouvernement chargé de la prestation de services immobiliers, et que le ministère adopte le principe de l'autonomie financière. Selon ce principe, proposé par le Comité, le ministère louerait à des ministères et organismes gouvernementaux des immeubles polyvalents appartenant à la Couronne contre le versement de loyers équivalant à ceux du marché et, en tirerait en retour les revenus nécessaires à son fonctionnement. Le Comité concluait que ce principe assujettirait le ministère des Travaux publics à une saine discipline financière, obligerait les ministères et organismes à prendre davantage conscience des dépenses à engager et qu'il en résulterait une utilisation plus efficace des locaux.

En mars 1979, soit six mois après la présentation du rapport par le Comité, nous avons invité les deux ministères les plus directement touchés, à faire rapport sur leur processus d'examen et de mise en application de nos propositions. A cette occasion, tout en déclarant que le gouvernement était en voie d'adopter la majorité des recommandations, les ministres ont



## [Text]

proposals. At the conclusion of that meeting I said, "It is our intention to invite you back . . . to see how you are getting along with the recommendations".

I am pleased to observe that the ministers have responded to that invitation. I am particularly delighted by their decision to announce the new government policy on accommodation at a meeting of this committee. I regard this as recognition by them of the thoughtful, serious work of this committee. On behalf of all members, I express our satisfaction at this response to our deliberations.

I would now like to call on the Honourable Donald J. Johnston, President of the Treasury Board of Canada.

**The Honourable Donald J. Johnston, President, Treasury Board:** Thank you, Mr. Chairman.

I agree with you that it is most appropriate that we take this opportunity to announce some policy changes before this committee. It gives me great pleasure to tell you of the progress that has been made by the Government of Canada in the field of real property policy as a result of the recommendations your committee made in September 1978 on the Accommodation Program of the Department of Public Works.

You will recall that on March 20, 1979, my predecessor, the Honourable Judd Buchanan, reported to you that action was being taken as a result of most of your recommendations. It is therefore my pleasure today to report to you on the work that has been done over the past two years. In my own remarks, I would like to concentrate on improvements that have been made in two major areas of government operations.

The first area of improvement is in the administrative policies of the government under which departments manage their real property and accommodation. The second is the approval in principle by the cabinet of a system which will provide accommodation and professional services by the Department of Public Works on a revenue-dependent basis, subject to an evaluation of the systems to be put in place by Public Works Canada. My comments will deal both with the real property policies and with the question of revenue dependency.

First the real property policies. The best way to give you some idea of the magnitude of the changes in real property management policy is to point out that we have had to expand our earlier administrative policy chapter on Real Property Management into four chapters. These four chapters constitute a "family" of policies with respect to real property. I am pleased to provide you with these documents today.

The new policy provisions reinforce existing government policy, which requires that federal real property be managed economically and efficiently, and that it be managed so as to combine the efficient provision of government services with the achievement of wider social, economic and environmental objectives.

These new policy provisions provide guidance for the complete spectrum of real property management activities; all aspects of the acquisition, use and disposal of real property are covered. An analytical method for determining the most

## [Traduction]

déclaré qu'il leur fallait encore un certain temps pour étudier les deux principales propositions. A la fin de la réunion, j'ai déclaré que «Nous avons l'intention de vous inviter à nouveau pour voir ce qu'il advient des recommandations».

Je suis heureux de voir que les ministres ont répondu à mon invitation. Je suis particulièrement flatté de leur décision d'annoncer la nouvelle politique gouvernementale du logement à une réunion de ce comité, ce que je considère comme une reconnaissance du travail sérieux et réfléchi de ce Comité. Au nom de tous les membres, je tiens à dire que nous apprécions cette réaction à nos délibérations.

Je cède la parole à l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor du Canada.

**L'honorable Donald J. Johnston, président, Conseil du Trésor:** Je vous remercie, monsieur le président.

Je reconnais qu'il est tout à fait approprié de saisir l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant votre comité pour y annoncer certains changements de politique. J'ai le grand plaisir de vous faire part des progrès qui ont été réalisés par le gouvernement du Canada dans le domaine de la politique immobilière à la suite des recommandations que votre comité faisait en septembre 1978 relativement au programme du logement du ministère des Travaux publics.

Je tiens à rappeler que le 20 mars 1979, mon prédécesseur, l'honorable Judd Buchanan, vous annonçait que des mesures étaient en voie d'être prises comme suite à l'ensemble de vos recommandations. J'ai aujourd'hui l'honneur de vous faire part du travail réalisé au cours des deux dernières années. Dans cette intervention, j'insisterai davantage sur les améliorations qui ont été apportées dans deux grands domaines des opérations gouvernementales.

Les directives administratives gouvernementales qu'appliquent les ministères dans la gestion de leurs biens immobiliers et de leurs logements sont celles qui ont connu la première amélioration. La deuxième consiste en l'approbation par le Cabinet d'un principe qui assurera la fourniture de logements et la prestation de services professionnels par le ministère des Travaux publics selon la règle de l'autonomie financière, sous réserve d'une évaluation des systèmes à mettre en place par Travaux publics Canada. Je m'attacherai donc aux directives immobilières et à la question de l'autonomie financière.

Parlons d'abord des politiques immobilières. Pour vous donner une bonne idée de l'ampleur des changements intervenus en matière de gestion immobilière, qu'il suffise de dire qu'initialement, un seul chapitre de notre manuel de procédure couvrait la gestion immobilière et que ce sujet fait maintenant l'objet de quatre chapitres, qui constituent un «ensemble» de directives touchant les biens immobiliers. Je suis heureux de vous remettre ces documents aujourd'hui.

Les nouvelles dispositions renforcent l'actuelle politique gouvernementale exigeant que les biens immobiliers fédéraux soient gérés de façon rentable et efficace de manière à allier la prestation efficace de services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus vastes.

Ces nouvelles directives politiques donnent une orientation à l'ensemble des activités de gestion immobilières. Tous les aspects de l'acquisition, de l'utilisation et de la liquidation des biens immobiliers sont touchés. Une méthode analytique d'éta-



## [Text]

economical means of acquiring real property has been introduced. This in particular addresses some of the most serious concerns that you expressed in your report. The procedure by which real property is reviewed to ensure that it is fully utilized has been improved. The policy principle that you recommended to provide improved access for the handicapped has been included. The direction on the disposal of surplus real properties has been clarified. In particular, the provision that required that surplus land be retained has been deleted.

A number of provisions more clearly define the circumstances in which tenders are to be invited for leased accommodation. As a general practice, tenders are to be invited for leased accommodation. As a general practice, tenders are to be invited through advertisement in one or more newspapers for leases of over 250 square metres. For leases under this size, tenders may be called by invitation to a representative list of suppliers.

I feel these provisions are particularly important in providing greater private sector access to government leasing requirements. Furthermore, they will generate competition among suppliers, resulting in better rental deals for the government. Accommodation leasing costs exceed \$200 million per year, and Public Works Canada alone has over 2,600 leased premises from coast to coast.

Other provisions are designed to provide an improved basis for the letting of federal real property to other levels of government and to the private sector, including a firm and consistent basis upon which departments can make federal real property available to community organizations.

The number of letting transactions has grown in recent years, covering a wide range of situations and providing revenues in excess of \$100 million annually. For example, space in airport terminals and national parks is set aside for commercial uses such as restaurants, souvenir shops and car rental offices. Commercial space is rented in government office buildings and in heritage areas. Office space in government buildings temporarily not needed for government operations is rented for other purposes. All of these activities are covered by the new policy.

On a mis au point une méthode de planification des locaux à bureaux, fondée sur les fonctions des occupants, qui figurera bientôt dans le manuel de procédures du MTP et sera à la disposition des aménageurs de bureaux. La norme de contrôle des locaux élaborée par le Conseil du Trésor sera révisée de manière à maintenir l'affermissement du contrôle exercé par le Conseil du Trésor sur le nombre des locaux à bureaux affectés à la Fonction publique.

Mon collègue, l'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics, vous exposera tout à l'heure les tâches qui attendent son ministère pour opérer la transition au régime l'autofinancement. Néanmoins, j'ai cru utile de prendre quel-

## [Traduction]

blissement des moyens les plus rentables d'acquérir des biens immobiliers a été mise au point. Elle vise plus particulièrement certaines des préoccupations les plus sérieuses que vous avez relevées dans votre rapport. La procédure utilisée pour s'assurer de l'utilisation maximale des biens immobiliers a été améliorée. Le principe dont vous recommandiez l'adoption afin de faciliter l'accès des immeubles aux handicapés a été retenu. La directive concernant la cession de biens immobiliers excédentaires a été précisée. On a notamment supprimé la disposition exigeant de garder les terrains entrant dans cette catégorie.

Plusieurs autres dispositions définissent plus clairement dans quelles circonstances il faut procéder à des appels d'offre pour du logement locatif. En règle générale, on lancera un appel d'offres en faisant paraître une annonce dans un ou plusieurs journaux pour des locations de plus de 250 mètres carrés. Pour des baux moins importants, on peut inviter une liste représentative de fournisseurs à présenter une soumission.

J'estime que ces dispositions facilitent beaucoup l'accès du secteur privé aux exigences locatives du gouvernement. Elles susciteront la concurrence entre les fournisseurs, et le gouvernement pourra conclure de meilleurs contrats locatifs. Les coûts de location de locaux dépassent les \$200 millions par an et le ministère des Travaux publics loue, à lui seul, plus de 2 600 locaux d'un bout à l'autre du pays.

Une autre série de dispositions vise à faciliter la location de biens immobiliers fédéraux à d'autres ordres de gouvernement et au secteur privé, et donnent notamment des indications fermes et cohérentes sur lesquelles les ministères peuvent mettre les biens immobiliers fédéraux à la disposition d'organismes communautaires.

Le nombre des transactions locatives a augmenté ces dernières années, et elles répondent à des situations fort diverses; elles engendrent des revenus de plus de \$100 millions par an. Des locaux d'aéroport et de parcs nationaux, par exemple, sont maintenant réservés à des usages commerciaux et sont utilisés comme restaurants, boutiques de souvenir et bureaux de location de voitures. Des locaux commerciaux sont loués dans des immeubles à bureaux du gouvernement ou dans des zones historiques. Dans les immeubles publics dont le gouvernement n'a temporairement pas besoin pour ses activités, des espaces à bureaux sont loués à d'autres fins. Toutes ces activités sont prévues dans la nouvelle politique.

We have developed an office space planning system, based on the functions of the occupant, that will soon appear in the Procedures Manual of the DPW and will be available to office planners. The space control standard drawn up by the Treasury Board will be reviewed in order to assure this body's firm control on the amount of office space allocated to the Public Service.

My colleague, the Honourable Paul Cosgrove, Minister for Public Works, will brief us later on tasks his Department will face when changing over to the system of revenue dependency. I believe it was useful to take a few minutes to put this



[Text]

ques minutes pour situer cette importante initiative gestionnelle dans une perspective globale du gouvernement.

Vous avez sûrement eu connaissance des diverses propositions et des nouvelles orientations adoptées par le gouvernement actuel en vue d'améliorer ou de remplacer les contrôles de la gestion financière, voire de la gestion en général. Ces améliorations et modifications ont été inspirées par les problèmes qui préoccupaient—et préoccupent encore—le gouvernement, et qui ont entraîné une série d'études et de recommandations de la part de divers organismes, notamment le bureau du Vérificateur général et le Comité des comptes publics. Le gouvernement a également tiré profit des conseils de la Commission royale sur la gestion et l'imputabilité financière—la Commission Lambert—des conseillers de l'extérieur et, pour la plupart des importantes modifications que nous annonçons aujourd'hui, des conseils de votre comité, messieurs les sénateurs.

The approval in principle by the cabinet of the DPW Revenue Dependency System takes on a particular importance in this context. Simply put, departments and agencies would be expected, in the future, to be charged market prices for their accommodation and professional services subject, of course, to the evaluation of the systems. An important benefit, and one that is the recurring theme of many other recent proposals is that of greater accountability—including greater accountability to the taxpayers of Canada. It was in response to this theme that the Government created the office of the Comptroller General of Canada, which, along with Treasury Board Canada, reports to me.

In the months ahead as the Comptroller General's major program on Improvements in Management Practices and Controls, the IMPAC Program, comes to fruition, I look for even greater tightening of the strands of accountability, efficiency and effectiveness. The DPW Revenue Dependency System will be developed in close co-operation with the Comptroller General and will form an integral part of DPW's own IMPAC Program. Equally as important as accountability and better financial management through these initiatives is the improved visibility of how we are spending taxpayer's dollars. The systems to be developed by Public Works Canada will help achieve exactly that end—as well as saving us money.

Under the Revenue Dependency System, departments will be responsible for planning their accommodation and professional service requirements, justifying them to Treasury Board, funding them in main estimates, and defending them before the parliamentary committees. Accountability will be demonstrated at each of these levels.

You will recall that over the last 20 years there has been a significant increase in the number of cost-recovery systems in government, systems through which departments charge out to the users of their services the expenses they incur in providing those services. The DPW Revenue Dependency System will represent a significant advance over these existing cost-recovery systems. It will provide, through its use of market prices, a standard of comparison and an objective control limit, over and above the normal cost controls of government.

[Traduction]

important administrative initiative in the global government perspective.

You have surely heard of the various proposals and new guidelines that the present government has adopted to improve or replace all financial administration controls, indeed the administration in general. These improvements and modifications are the result of the problems that concerned and continue to concern the government and which have sparked off a series of studies and recommendations by various organizations, in particular by the Office of the Auditor General and the Public Accounts Committee. The Government also benefited from the advice of the Royal commission on Financial Administration and Accountability, the Lambert Commission, as well as from outside counsel and, with respect to most of the important modifications that we are announcing today, from the suggestions of your Committee, Senators.

L'approbation en principe par le cabinet du régime d'autonomie financière du MTP revêt une importance particulière dans ce contexte. Ramené à l'essentiel, ce régime implique qu'à l'avenir on imputera aux ministères et organismes les prix du marché pour leurs bureaux et services professionnels, sous réserve bien entendu d'une évaluation des systèmes. Un des principaux avantages de ce régime, une sorte de leitmotiv de bien d'autres propositions récentes, est celle d'une plus grande imputabilité, y compris à l'égard des contribuables du Canada. C'est précisément pour répondre à ce type de doléances que le gouvernement a créé le bureau du Contrôleur général du Canada qui relève de moi tout comme le Conseil du Trésor.

Au cours des mois qui viennent, à mesure que le Programme de perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion—le PPCG—du contrôleur général s'implantera, j'estime que l'imputabilité, l'efficacité et l'efficience seront encore accrues. Le régime d'autonomie financière du MTP sera élaboré en collaboration étroite avec le Contrôleur général et constituera une partie intégrante du PPCG propre à ce ministère. Aussi importante que l'imputabilité et une gestion financière améliorée est la plus grande transparence de la façon dont nous dépensons l'argent du contribuable. Les systèmes que mettra au point le ministère des Travaux publics ne viseront pas d'autre but, autre qu'ils nous feront économiser de l'argent.

Selon ce régime d'autonomie, les ministères seront responsables de la planification de leurs besoins en bureaux et services professionnels; ils devront les justifier aux yeux du Conseil du Trésor, les financer à partir du budget principal des dépenses et les défendre devant les comités parlementaires. L'imputabilité sera démontrée à chacun de ces niveaux.

Vous vous souviendrez qu'au cours des 20 dernières années, on a vu une augmentation importante du nombre de mécanismes de recouvrement des coûts au gouvernement, mécanismes permettant aux ministères d'imputer aux utilisateurs de leurs services les dépenses qu'ils effectuent dans la prestation de ces services. Le régime d'autonomie financière du MTP constitue un progrès important par rapport à ces mécanismes antérieurs. Son utilisation des prix du marché lui permettra d'offrir une norme de comparaison et une limite objective de contrôle qui



[Text]

The move to the DPW Revenue Dependency System will affect all departments of government and require major changes in the administrative and financial systems of the Public Service. Before these changes are made, cabinet has directed that an evaluation based on a simulation be carried out.

In any move towards revenue dependency, the role of the Treasury Board will be four-fold: first, to provide over-all policy direction and guidance for all federal real estate activities; second, to promulgate and monitor standards for accommodation and services; third, to review and approve the budgets of both Public Works and other departments, plus their requests for appropriations and fee schedules; and fourth, to participate in the evaluation program.

Public Works Canada is one of the oldest government departments, and it is thus fitting that it should be in the vanguard of the changing processes of bringing improvement to our methods of conducting government business.

Thank you very much for the attention of the members. I will be available to answer questions after Mr. Cosgrove has explained his department's changeover in detail.

**The Chairman:** Thank you Mr. Johnston. I will now call upon the Honourable Paul Cosgrove, Minister of Public Works, for his statement.

**The Honourable Paul Cosgrove, Minister of Public Works:** Mr. Chairman, ladies and gentlemen, although I have some prepared notes available, I will digress from the notes to pick up from a thread with which my cabinet colleague Mr. Johnston concluded. The Ministry of Public Works is one of the oldest of the ministries of government and has a tradition of innovation that any minister coming newly into government does well to study and I hope, aspire to emulate. I would like to reiterate at the outset the comments of Mr. Johnston at the task of a new minister coming into this large portfolio. My task was made easier by the work done by this committee, and of course I am referring to the study, the wide public hearings and the advice given by your committee represented in the report on accommodation.

Therefore, although I have had just approximately 12 months to be exposed to the large task, this part being only one of my responsibilities in government, as I say, it has been made easy because there has been that background of direction. I am pleased to be able to report today that in that relatively short period of time, 12 months, great progress has been made. I would like to say at the outset that as the Minister for Public Works, I support your report wholeheartedly. I can tell you as well that the senior officials of the Ministry of Public Works support the revenue dependency concept and, further than that, these officials have brought with them the support of the officials through the whole of Public Works in seeing this program improved. As has been indicated the program strives

[Traduction]

vient s'ajouter aux autres contrôles normaux des coûts du gouvernement.

L'adoption du système d'autonomie financière du MTP touchera tous les ministères gouvernementaux et nécessitera des modifications importantes aux systèmes administratif et financier de la Fonction publique. Avant que ces modifications soient apportées, le cabinet a ordonné une évaluation du programme en mettant sur pied un programme de simulation.

Dans tout système d'autonomie financière, le Conseil du Trésor aura quatre grands rôles à jouer: premièrement, il devra assurer l'orientation et la direction globales en matière de politique pour toutes les activités immobilières fédérales; deuxièmement, il devra établir et assurer l'application de normes dans les secteurs du logement et des services; troisièmement, il lui faudra étudier et approuver à la fois les budgets des Travaux publics et ceux des autres ministères, ainsi que leurs demandes de crédits et les listes de prix et, quatrièmement, il devra participer au programme d'évaluation.

Le ministère des Travaux publics est un des premiers ministères créés au Canada et il est donc approprié qu'il soit à l'avant-garde dans le secteur des nouveaux processus visant à améliorer les méthodes dont nous nous servons pour mener les affaires de l'État.

Je vous remercie de votre attention. Je répondrai à vos questions une fois que Monsieur Cosgrove aura expliqué en détail les modifications apportées au sein de son ministère.

**Le président:** Merci, monsieur Johnston. La parole est maintenant à l'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics.

**L'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics:** Monsieur le président, mesdames et messieurs; j'ai en main quelques notes que j'avais préparées, mais je m'en éloignerai pour revenir à la conclusion de mon collègue, M. Johnston. Il a dit que le ministère des Travaux publics est l'un des plus anciens ministères gouvernementaux et il a une tradition d'innovation que tout nouveau ministre aurait intérêt à étudier et, je l'espère, à émuler. J'aimerais confirmer dès le départ les commentaires de M. Johnston quant à l'écasante besogne qui attend le nouveau ministre chargé d'un portefeuille si important. Cette tâche m'a été vraiment facilitée par les activités de votre Comité et, évidemment, je parle de l'étude du programme, des auditions publiques et des recommandations présentées par votre Comité dans son rapport sur le logement.

Ainsi, bien que je n'aie eu qu'environ 12 mois pour m'atteler à mes lourdes fonctions, car le programme du logement n'est qu'un des problèmes dont je m'occupe à titre de ministre du MTP, la tâche m'a franchement été rendu plus facile grâce au travail déjà effectué dans ce secteur. Je suis heureux de vous dire aujourd'hui que dans une période relativement courte, soit 12 mois, de grands progrès ont été accomplis. J'aimerais ajouter que, à titre de ministre des Travaux publics, j'appuie de tout cœur votre rapport. Je peux vous assurer que les représentants de mon ministère appuient également l'idée de l'autonomie financière et, mieux encore, qu'ils parlent au nom de tout le ministère des Travaux publics où l'on espère que ce programme sera amélioré. Comme on l'a dit, le programme



*[Text]*

for efficiency; it strives to give officials, ministers and all involved, a goal, and that goal of efficiency and saving money and doing a good job for the government and for Canada is one that I think offers itself as a respectable goal for anyone in government.

I would like just to summarize then the goals of revenue dependency and what we are striving for in the introduction of the revenue dependency system. We believe that the system will improve the efficiency of Public Works. We believe it will improve parliamentary control over government and that system. We believe that it will minimize government accommodation costs. As I say, with those objectives in order, with the advice that we have had as to the goals, with the work that has been done in Public Works in concert with the minister and Treasury Board and many of the other major user departments in proceeding through government approval and designation of the program, I am confident that we are certainly on the right road. I believe that this will indeed result in a more efficient delivery of service, particularly the accommodation service provided by Public Works in rentals and services to the government and to the public generally.

As well, Mr. Chairman, I will be available for a few moments to attempt to answer questions.

**The Chairman:** Thank you Mr. Cosgrove. Honourable senators, I think you would want me to welcome two other persons who are here: Mr. J. L. Manion on my right, who is Secretary of the Treasury Board and whom we have had a great deal to do with in our investigations, and more especially when he was Deputy Minister of the Department of Manpower and Immigration when we made our examination of the Department of Manpower; and on my left, Mr. J. A. H. Mackay, the Deputy Minister of Public Works. Both these public servants have been very helpful to the committee, and I think I would characterize them as being the sort of public servants we are very lucky to have in Canada. I would also like to thank Mr. Peter Dobell from the Parliamentary Centre for the work done on behalf of the committee in the implementation of the report.

I would include in these remarks Mr. Currie from Public Works and Dr. Meyboom from the Treasury Board.

The lead questioner is Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. I am sure that members of the committee would want me on their behalf to add congratulations to the two ministers and the very senior public servants who have been so helpful to us in this committee. We are naturally delighted to be told that the departments involved, including the Treasury Board, have accepted I think well over 50—I think the figure is 56—of the 62 recommendations we made. They are either implemented or on the way to implementation, which in a way makes us feel that the time we spend on these things, although it may not always be appreciated by the general public, is appreciated by the government of Canada at the moment.

*[Traduction]*

visé à atteindre un haut niveau d'efficacité, à donner aux représentants du ministère, au ministre et à toutes les personnes en cause un objectif qui est celui de l'efficacité, de l'économie et du bon travail effectué pour le gouvernement et pour le Canada; je crois que cet objectif est très louable et le recommande à tous les fonctionnaires.

J'aimerais simplement résumer maintenant les objectifs du système d'autonomie financière et les raisons pour lesquelles nous désirons mettre en œuvre un tel système. Nous sommes d'avis que ce régime rendra le MTP plus efficace. Nous croyons également qu'il permettra d'améliorer le contrôle que le Parlement exerce sur le gouvernement et sur ce système. Nous sommes convaincus qu'il réduira les coûts de logement du gouvernement. Ainsi, compte tenu de ces objectifs, des recommandations qu'on nous a présentées, et du travail qui a été accompli dans le secteur des travaux publics de concert avec le ministre, le Conseil du Trésor et un bon nombre des principaux autres ministères-clients au niveau de l'approbation et de la désignation du programme par le gouvernement, je suis convaincu que nous sommes dans la bonne voie. Je crois également que ce programme nous permettra vraiment d'offrir un meilleur service, particulièrement en ce qui a trait aux logements offerts par les Travaux publics, à la location et aux services rendus au gouvernement et au public en général.

Tout comme mon collègue, je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, monsieur Cosgrove. Honorables sénateurs, je crois que vous voudriez que j'accueille les deux autres représentants qui sont parmi nous aujourd'hui: M. J. L. Manion à ma droite, secrétaire du Conseil du Trésor et avec qui nous avons travaillé de très près lors de notre étude, et plus particulièrement lorsqu'il était ministre adjoint au ministère de l'Emploi et de l'Immigration, à l'époque où nous avons étudié les activités du ministère de l'Emploi. À ma gauche, se trouve M. J. A. H. Mackay, ministre adjoint des Travaux publics. Ces deux fonctionnaires ont énormément aidé le Comité, et je crois que je pourrais les décrire en disant que nous sommes avantagés d'avoir des fonctionnaires comme eux au Canada. Je tiens également à remercier, au nom du Comité, M. Peter Dobell, du Centre parlementaire, pour son travail et celui de ses collègues en ce qui a trait à la mise en œuvre du rapport.

J'aimerais également remercier M., des Travaux publics, et M. Meyboom, du Conseil du Trésor.

Le sénateur Grosart posera la première question.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Je suis persuadé que les membres du Comité souhaitent que je félicite, en leur nom, les deux ministres et les cadres qui ont tellement aidé notre Comité. Nous sommes évidemment très heureux qu'on nous dise que les ministères intéressés, y compris le Conseil du Trésor, ont accepté, je crois, plus de 50—je crois que le chiffre exact est 56—des 62 recommandations que nous avons formulées. Si elles ne sont pas déjà en application, elles le seront sous peu, ce qui, dans un certain sens, nous fait penser que même si tout le travail que nous faisons n'est pas vraiment apprécié par le grand public, il l'est par le gouvernement canadien en ce moment.



[Text]

I would like just to direct an immediate question to the President of the Treasury Board: arising out of the examination of the recommendations in our report, particularly in relation to revenue dependency, have you found that this principle can be extended, other than in the real estate area, to the operations of other departments?

**Hon. Mr. Johnston:** Senator, in examining the issue in the larger context of accountability under the Lambert Commission recommendations we have a special mandate from the Prime Minister to coordinate the government's response to both the Lambert Commission and the report of the D'Avignon Commission. It is under review. There may indeed be limits to the principle of revenue dependency in certain areas, as one might appreciate. The question is: how far can it be carried in a practical way to ensure that the objective of accountability is obtained without in turn creating too great a burden perhaps in certain areas of government administration. That is a question that has to be addressed, but certainly I am very much in favour, with the support of my officials with respect to the kind of revenue dependency in accommodation which was recommended by this committee, and that is why we enthusiastically moved forward with this program. This is certainly a starting point for perhaps something that may spread out into other areas and into other kinds of services.

**Senator Grosart:** I think we would be particularly interested in the fact that the relationship of the control of government expenditures here is tied to market prices, and in view of a fairly general criticism, true or not, that the private sector is normally more efficient in these matters than the public sector. Would you feel that this concept of revenue dependency will increase the efficiency of the public sector expenditures vis-à-vis similar expenditures in similar areas in the private sector?

**Hon. Mr. Johnston:** Certainly this revenue dependency, Senator Grosart, in the accommodation area is a fine point of departure to make that determination. I think that we should work closely with Public Works to evaluate the proposal that is being put forward which, bear in mind, has only been approved in principle by cabinet; in other words the kind of reservations I may have as to how it may apply in other areas, perhaps some of my colleagues may feel even with respect to accommodation, but I am confident that we will be moving forward strongly with revenue dependency. I am sure Mr. Cosgrove will agree this is very important in terms of establishing a greater degree of accountability within government to the taxpayers. Therefore again I would say that in principle I think we are all very much in favour of revenue dependency in as many areas of government as it can be practically applied.

**Senator Grosart:** In the accommodation area are you finding a high degree of receptivity amongst the departments, because we were told that there may be some concerns there if

[Traduction]

J'aimerais poser une question au président du Conseil du Trésor. A la suite de l'étude des recommandations présentées dans notre rapport, particulièrement en ce qui a trait à l'autonomie financière, avez-vous trouvé que ce principe pouvait être appliqué ailleurs, dans d'autres secteurs que le secteur immobilier, par exemple, dans d'autres ministères?

**L'honorable M. Johnston:** Monsieur le sénateur, en étudiant la question dans le contexte plus vaste de l'imputabilité aux termes des recommandations présentées par la Commission Lambert, nous avons reçu un mandat spécial du premier ministre pour coordonner la réaction du gouvernement à la fois au rapport de la Commission Lambert et à celui de la Commission D'Avignon. Il est actuellement à l'étude. Il est possible qu'il y ait des limites au principe de l'autonomie financière dans certains secteurs, comme vous pouvez vous en rendre compte. Il faut se demander dans quelle mesure nous pouvons appliquer ce système de façon pratique afin d'assurer que l'objectif de l'imputabilité est atteint sans pour cela, créer un fardeau qui serait peut-être trop lourd pour certains secteurs du gouvernement. C'est une question qui sans aucun doute doit être étudiée, mais je suis en faveur, très nettement, dans la mesure où mes hauts fonctionnaires me soutiennent, du régime d'autonomie financière en matière de locaux, recommandé par ce Comité, et c'est ce qui explique notre approbation enthousiaste de ce programme. Il y a là certainement un point de départ qui pourra peut-être faire école dans d'autres domaines et dans d'autres types de services.

**Le sénateur Grosart:** Je pense que nous sommes particulièrement intéressés par le fait que le phénomène de contrôle des dépenses gouvernementales est ici rapporté à la situation du marché; étant donné, par ailleurs, qu'on est en butte aux critiques et que, vrai ou faux, on pense en général que le secteur privé est plus efficace que l'administration publique, pensez-vous, donc, que ce régime d'autonomie financière permettra d'accroître l'efficacité financière du secteur public de façon comparable au secteur privé?

**L'honorable M. Johnston:** Ce régime d'autonomie financière, sénateur Grosart, en matière de locaux administratifs, permettra de faire la comparaison. Je crois que nous devrions travailler plus étroitement avec le ministère des Travaux publics pour évaluer cette politique, qui pour le moment, ne l'oubliez pas, a simplement reçu l'approbation de principe du Cabinet; en d'autres termes, je ne sais pas dans quelle mesure elle s'appliquerait à d'autres domaines, et peut-être même, comme certains de mes collègues peuvent penser à celui du logement. En tout cas, j'ai la certitude que nous allons faire un pas décisif en direction de l'autonomie financière. Je suis sûr que M. Cosgrove sera d'accord pour dire qu'un progrès réel sera réalisé, vers une plus grande imputabilité du gouvernement envers le contribuable. Je voudrais donc réaffirmer qu'en général, nous sommes tous en faveur de l'autonomie financière dans de nombreux domaines du secteur public, dans la mesure où elle est possible.

**Le sénateur Grosart:** En ce qui concerne le logement, trouvez-vous que les ministères dans l'ensemble soient réceptifs? Nous avons pour notre part entendu dire qu'il y aurait peut-



[Text]

revenue dependency was introduced at the top level. Perhaps Mr. Cosgrove could deal with that.

**Hon. Mr. Johnston:** Yes, I think Mr. Cosgrove would be better placed to answer that.

**Hon. Mr. Cosgrove:** Mr. Chairman, as I indicated to you and the senator, the program before you today has the approval of the cabinet and it proceeded through the normal processes of government. It was initiated by Public Works and it was led by me as Minister, and of course before coming into the cabinet area there was full consultation with the affected departments. I must admit that I had to say to my cabinet colleagues that our objective is efficiency. The result of the program means a different relationship between Public Works now and the rest of government in the sense that we are asking for contracts to be signed for accommodation, but I have the support of my colleagues of that exercise. We feel that putting the relationship on a businesslike basis cannot do anything but improve efficiency. But it will nonetheless require an understanding and a new relationship and the necessity of establishing that new relationship between the officials in Public Works in all regions of Canada with all other governments receiving both accommodation services and professional services. So we are on side; the ministers are on side and the officials are on side but it is a big job, just simply because of the size of the undertaking where we are dealing with about 9,500 buildings, a rental portfolio of \$750 million, and an interface of the whole of government with Public Works, but I can assure you that the people are on side.

**The Chairman:** If I may just interject here I have Senator Barrow and Senator Roblin, and if any other senators have questions perhaps they would so indicate.

**Senator Grosart:** One final question from me, Mr. Chairman: has it been possible to make a quantum guess as to the percentage of savings that might be brought about by this concept? I mean, have you got a target? I know it is very difficult because you dealing from year to year and not with the same thing every year, but it would be interesting if you have been able to come up with any kind of estimate.

**Hon. Mr. Cosgrove:** That is a very difficult question and it was, in fact, the last question I asked Mr. MacKay when preparing for this meeting. Our objective, we think, is realistic simply by the discipline, for example, of the contracts I was talking about. Our objective would be a five per cent saving, and using that as an objective that would result in an annual saving of \$65 million.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, senator. Senator Barrow?

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, I would also like to welcome the ministers and their officials here today. I have just one or two questions. I noticed in Mr. Johnston's remarks on page 3, he said:

[Traduction]

être certaines difficultés si l'autonomie financière était appliqué au plus haut niveau. Peut-être que M. Cosgrove pourrait répondre à cette question.

**L'honorable M. Johnston:** Oui je pense que M. Cosgrove serait mieux placé pour vous répondre.

**L'honorable M. Cosgrove:** Monsieur le président, comme je vous l'ai indiqué à vous et aux sénateurs, ce programme qui a reçu l'approbation du cabinet et a suivi la voie administrative normale, a été proposé par le ministère des Travaux publics et par moi-même en tant que ministre, et bien sûr, avant d'être présenté au cabinet, il a été proposé aux ministères concernés. Je dois reconnaître que j'ai dû préciser à mes collègues ministres que notre but essentiel était l'efficacité. Ce régime modifiera les rapports entre le ministère des Travaux publics actuel et le reste du gouvernement dans la mesure où nous demandons que des contrats de location soient signés; j'ai eu pour ma part l'appui de mes collègues. Dans la mesure où nous insistons sur l'aspect commercial de l'affaire, nous ne pourrions qu'améliorer l'efficacité. Toutefois il faudra bien comprendre le fonctionnement du système ainsi que le nouveau type de relations qu'il faudra instaurer entre les hauts fonctionnaires des Travaux publics, dans toutes les régions du Canada, et ceux des gouvernements provinciaux en ce qui concerne les contrats de services de location et de services professionnels. Nous sommes prêts, les ministres sont prêts et les hauts fonctionnaires également, mais l'opération est immense, puisque il s'agit d'environ 9 500 bâtiments et un ensemble de contrats portant sur \$750 millions, avec une interface de tout le gouvernement avec les Travaux publics; mais je peux garantir que tout le monde est prêt.

**Le président:** Puis-je interrompre ici, le sénateur Barrow et le sénateur Roblin ont des questions à poser. Si d'autres sénateurs veulent poser des questions qu'ils le signalent.

**Le sénateur Grosart:** Une dernière question monsieur le président. A-t-on pu évaluer les économies que ce nouveau régime permettrait de faire? Je veux dire, a-t-on fixé des objectifs? Je sais que c'est très difficile étant donné que, d'une année à l'autre, la situation évolue; il serait toutefois intéressant de pouvoir faire des prévisions.

**L'honorable M. Cosgrove:** Cela est très difficile et, de fait, c'est la dernière question que j'ai posée à M. MacKay lorsque je me préparais à cette réunion. Notre objectif nous pensons, reste réaliste, par exemple, pour les contrats dont je parlais. Cet objectif serait une économie de 5 p. cent, ce qui se traduirait annuellement par une somme de \$65 millions.

**Le sénateur Grosart:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur. Sénateur Barrow, vous avez la parole.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, j'aimerais également souhaiter la bienvenue aux ministres et aux fonctionnaires qui sont ici aujourd'hui. Je n'ai qu'une ou deux questions à poser. Monsieur Johnston, dans ses remarques à la page 3, dit:



[Text]

Before these changes are made, Cabinet has directed that an evaluation based on a simulation be carried out.

Is this something to be done over a period of time, a year or two years?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Mr. Chairman, I would like Mr. MacKay perhaps to give you the particulars of the simulation if that would be satisfactory to the senator.

**Senator Barrow:** Thank you. Certainly.

**The Chairman:** Mr. MacKay.

**Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Minister, Department of Public Works:** I think, as Mr. Cosgrove pointed out a few moments ago, it is quite a complex series of new systems and procedures and processes that have to be put into place in Public Works before we can process this into what you might call the whole revenue dependency mode of operation. The reason for the evaluation is very simple, we have to prove that all the systems, procedures and processes that are required, such as a cost-accounting system, the revolving fund approach, the matching of revenue against cost, the accrual accounting processes that we also have to put into place, are in fact completed, approximately over the next 18 months. So that if you were to take the 18-month period from now, this would mean that the follow-on from that would be approximately 6 months of simulation following the putting in place of all those systems and procedures, and then the evaluation would follow from there on. The evaluation would be set up with members from our own staff, from the Treasury Board and from the Privy Council office and the Comptroller General, and they would satisfy themselves over a period of approximately 4 months. Then at that point in time it would be a go or no-go decision. We are suggesting that this would be in the neighbourhood of around September of 1983. Following on from there of course, this would then give us time to include in the Estimates of the other government departments the necessary funds.

**Senator Barrow:** I have noticed that you have recommended that there be two funds, one a revolving fund and the other a second fund which would be for the Public Works, and Public Works could be expected to rely on the fees to pay for its own operating and managing costs. I think we recommended one fund. Would you kindly indicate to the committee why you selected two funds rather than one?

**Mr. Mackay:** Yes, I would be delighted to do so, senator. I think it would be safe to say that your recommendation was the foundation for some further analytical work that developed from that, and if you recall the sequence of your recommendations it was followed shortly thereafter, or a few months thereafter, by the Auditor General, who was also deliberating this point. He had the advantage of using your documentation, of course, to develop what he suggested was a two-fund method, but yours basically being the foundation from which he developed this. In essence we still have the one fund that you are referring to which in effect is our building operation involvement fund, in which we put the credits. Then the debits from that, which are the amount that is taken out for management fees within that fund go into the second revolving fund as

[Traduction]

Avant que ces modifications soient faites, il faudra, à la demande du Cabinet, faire une évaluation par simulation.

Est-ce que cette expérience se fera sur un an ou deux?

**L'honorable M. Cosgrove:** Monsieur le président, si cela convient au sénateur, j'aimerais laisser la parole à MacKay qui pourra donner une réponse plus précise.

**Le sénateur Barrow:** Bien sûr, merci.

**Le président:** Monsieur MacKay.

**M. J. A. H. Mackay, sous-ministre, ministère des Travaux publics:** Comme M. Cosgrove le disait il y a quelques instants, il s'agit d'un ensemble assez complexe de nouveaux systèmes et modalités qui doivent être mis en place aux Travaux publics avant que nous puissions fonctionner selon le principe de l'autonomie financière. Le pourquoi de l'évaluation est très simple: nous devons démontrer que tous les systèmes et modalités nécessaires, notamment le système de comptabilité des coûts, le fonds renouvelable, la correspondance des recettes et des coûts, la méthode d'exercice que nous devons également mettre en place, s'étaleront probablement sur les dix-huit prochains mois. Ainsi, si nous faisons commencer cette période de dix-huit mois aujourd'hui, cela signifierait que dans dix-huit mois, il faudrait compter encore environ six mois de simulation, après quoi l'évaluation pourrait être faite. L'évaluation serait menée par des fonctionnaires de notre ministère, du Conseil du trésor, du Conseil privé et du Contrôleur général. Ils disposeraient d'environ quatre mois pour faire leur évaluation. C'est alors qu'il faudrait décider, si oui ou non, nous adopterons le principe de l'autonomie financière. Nous serions rendus aux environs de septembre 1983. Il découle de cela, bien sûr, que nous aurions suffisamment de temps pour faire porter aux prévisions budgétaires des autres ministères les sommes nécessaires.

**Le sénateur Barrow:** Je remarque que vous avez recommandé qu'il y ait deux fonds, un fonds renouvelable et un deuxième fonds réservé aux Travaux publics; le ministère des Travaux publics dépendrait des loyers versés pour défrayer son exploitation et son administration. Je pense que nous avons commandé un seul fonds. Pourriez-vous dire au Comité pourquoi vous avez choisi deux fonds au lieu d'un?

**M. Mackay:** Oui, sénateur, avec plaisir. Je crois pouvoir dire, sans trop risquer de me tromper, que votre recommandation a servi de base à d'autres analyses qui ont été faites; si vous vous rappelez la chronologie des événements, vos recommandations ont été suivies de près par le dépôt du rapport du Vérificateur général qui étudiait également la question. Il a, bien sûr, profité de votre étude pour élaborer sa méthode des deux fonds, mais essentiellement, il s'est basé sur votre recommandation. Essentiellement, nous avons encore le fonds auquel vous faites référence, c'est notre fonds de participation à l'exploitation des immeubles que nous créditons des recettes et débiteurs des dépenses de gestion et qui sont ensuite crédités au deuxième fonds renouvelable. Les dépenses du ministère en sont déduites et c'est ainsi qu'est mesurée la rentabilité du



[Text]

a credit. The expenses of the department are then deducted from that, and so that is where the efficiency of the department is measured. The costs will equal the revenues, we hope. So in effect, it is a two-fund method as an extension to your suggestion, or the senators' suggestion in your recommendations.

**The Chairman:** Honourable senators, Mr. Johnston has something to add to that I believe.

**Hon. Mr. Johnston:** It is simply that as I understood the recommendation, it was one of looking to the mechanism essentially, and it was felt from a control point of view to be more effective to have the two funds rather than the one fund. That is essentially the nature of the mechanism.

**Senator Barrow:** Will the system include single purpose space as well as general purpose space?

**Hon. Mr. Cosgrove:** The short answer is yes, but I would like to ask Mr. Mackay to expand on that.

**Mr. Mackay:** Actually, what we are trying to do is to get away from the designation of special purpose or general purpose. It always tends to confuse the issue, and we are saying in effect that we will be discarding that terminology in its pure sense once we move into revenue dependency. As long as that building is in our portfolio the client would pay for accommodation costs.

**Senator Barrow:** The accommodation costs will include such things as taxes for example, repairs, replacements?

**Mr. Mackay:** Yes, that is perfectly correct, all the operating and maintenance costs as well as the actual rental costs based on market equivalent.

**Senator Barrow:** Thank you very much, Mr. Mackay.

**Senator Hicks:** And depreciation?

**Mr. Mackay:** The answer to that question is yes.

**The Chairman:** Senator Roblin?

**Senator Roblin:** I have just two points, Mr. Chairman. I was wondering whether the department had included in its portfolio the special purpose buildings that might be used by the Department of National Defence or for scientific purposes and matters of that sort. Are they included or do those special purpose buildings still come within the ambit and control of the department concerned?

**Hon. Mr. Cosgrove:** They would be within and without. We provide, for example, services to special purpose buildings in the National Capital area but I would ask Mr. Mackay if he would expand on that.

**Mr. Mackay:** In your particular example, senator, the Department of National Defence buildings which are uniquely used by the Department of National Defence would not be in our portfolio: they would be in the DND's portfolio so therefore we would not have anything to do with that. But there are examples where in fact there are special purpose premises that in fact we manage on behalf of the department, like agriculture for example. In that sort of situation yes, they would be paying rent, so that there are some deviations.

[Traduction]

ministère par rapport aux coûts qui, avec un peu de chance, seront égaux aux revenus. Ainsi, en réalité, il s'agit d'une méthode de deux fonds qui découle de votre suggestion, ou plutôt de vos recommandations.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, M Johnston aimerait ajouter quelque chose.

**L'honorable M. Johnston:** Voici; si j'ai bien compris la recommandation, il s'agissait d'étudier le mécanisme et nous avons pensé que le contrôle serait plus efficace si nous avions deux fonds au lieu d'un. C'est essentiellement la nature du mécanisme.

**Le sénateur Barrow:** Le système comprendra-t-il les locaux polyvalents et les locaux à destination unique?

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui, mais j'aimerais encore une fois demander à M. Mackay de développer la réponse.

**M. Mackay:** En fait, nous essayons de ne plus parler de bâtiments à usages spéciaux ou polyvalents, car cela a toujours tendance à semer la confusion et nous supprimerons effectivement ces termes de notre vocabulaire quand nous aborderons la question de l'autonomie financière. Tant que l'immeuble fera partie de notre portefeuille, le client assumera les coûts de logement.

**Le sénateur Barrow:** Les coûts de logement comprendront par exemple les taxes, les réparations, le remplacement d'équipement?

**M. Mackay:** Oui, vous avez entièrement raison, tous les frais courants de fonctionnement et d'entretien ainsi que la location établie en fonction des prix du marché.

**Le sénateur Barrow:** Merci beaucoup, monsieur Mackay.

**Le sénateur Hicks:** Et l'amortissement?

**M. Mackay:** Aussi.

**Le président:** Le sénateur Roblin?

**Le sénateur Roblin:** Seulement deux questions, monsieur le président. Je me demandais si le ministère a inclus, dans son portefeuille, les immeubles à utilisation spéciale susceptibles de servir au ministère de la Défense nationale ou à des fins scientifiques et autres de ce genre. Ces bâtiments sont-ils compris ou relèvent-ils encore de la compétence du ministère concerné?

**L'honorable M. Cosgrove:** Ce serait un peu des deux. Nous fournissons, par exemple, des services destinés à des immeubles à utilisation spéciale dans la région de la Capitale nationale mais je demanderais à M. Mackay de préciser davantage.

**M. Mackay:** Dans votre exemple, sénateur, les immeubles du ministère de la Défense nationale à l'usage exclusif de ce dernier ne feraient pas partie de notre portefeuille, mais de celui du MDN et nous n'aurions rien à y voir. Mais il y a effectivement des installations à utilisation spéciale que nous gérons au nom du ministère, comme celui de l'Agriculture, par exemple. Dans ces circonstances, oui, les clients devraient payer le loyer, ce qui fait qu'il y a des exceptions.



[Text]

**Senator Roblin:** Then that is the split between those two methods of operating.

My second question has to do with another recommendation of the committee. One of our principal recommendations was this revenue dependency item which has been dealt with. The other one is the recommendation that the Department of Public Works be designated as a common service agency for the provision of real property services that are required. I think that matter is in abeyance at the present time. What is the department's view about that matter. Is there any point of significance that should be brought to our attention in connection with it?

**The Chairman:** Mr. Johnston?

**Hon. Mr. Johnston:** Simply, Senator Roblin, that question of the reorganization of the central service agencies brings us into the area of the Lambert Commission's recommendations, and the responses to all of these recommendations are being brought forward, and all of these matters, not only the circumstances of DPW, but also other questions as well—I would refer you, for example, to the role of the Public Service Commission versus the role of the Treasury Board in staffing and so on which are recommendational questions which are ultimately the prerogative of the Prime Minister, but we would be bringing forward through me as the coordinating minister, a response, and that is why it is not part of this package of recommendations.

**Senator Roblin:** Just one further question: has the Prime Minister said whether a target date has been set for the implementation?

**Hon. Mr. Johnston:** Well, I have set a target date myself to bring forward a response to both those reports by this fiscal year-end, which is March 31st. I hope I will not have too much slippage in that, but I think that what I am likely to do is to bring forward a status report as to where we are with the various items under review.

**Senator Roblin:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Honourable senators have before them the Status of the Implementation of the Recommendations, showing that the bulk of the recommendations have been implemented. May I have permission to have that printed as an appendix to the day's proceedings?

**Honourable senators:** Agreed.

(For text of document, see appendix.)

**Senator Steuart:** I presume my question should be directed to Mr. Cosgrove. Will your clients be allowed, if they are not satisfied, either with the price or with the accommodation, to seek outside reference, independent appraisal? That was, I think, one of our recommendations. Would they be prepared to go further than that to allow them to seek outside accommodation if they were not satisfied; in other words throw the matter open to an independent appraiser first and then if they were not satisfied, then to go outside the department to seek accommodation to really make it competitive, and impose discipline on them.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** C'est donc cela la différence entre les deux méthodes de fonctionnement.

Ma deuxième question porte sur une autre recommandation du Comité. L'une de nos principales recommandations concernait l'autonomie financière dont il a déjà été question. L'autre proposait que le ministère des Travaux publics soit désigné comme organisme de services communs pour fournir les services immobiliers voulus. Je pense que cette question est en suspens présentement. Quelle est l'opinion du Ministère à ce sujet? Y a-t-il un élément important qu'il faudrait porter à notre attention?

**Le président:** Monsieur Johnston?

**L'honorable M. Johnston:** Simplement, sénateur Roblin, la question de la réorganisation des organismes des services centraux nous conduit dans la sphère des recommandations de la Commission Lambert, auxquelles on est en train de donner suite, non seulement à celles qui se rattachent au MTP, mais à toutes les autres également. Je vous reporterais, par exemple, au rôle de la Commission de la Fonction publique au regard de celui du Conseil du Trésor dans la dotation et ainsi de suite. En fin de compte, des sujets qui ressortiraient au Premier ministre, mais vous aurez une réponse par mon intermédiaire, à titre de ministre chargé de la coordination; c'est pourquoi il n'est pas question dans cet ensemble de recommandations.

**Le sénateur Roblin:** Juste une autre question: le premier ministre a-t-il déclaré qu'il y avait une date cible pour la mise en œuvre des recommandations?

**L'honorable M. Johnston:** Eh bien, je m'en suis fixé une moi-même: je tiens à répondre aux deux rapports d'ici la fin de la présente année financière qui se termine le 31 mars. J'espère qu'il n'y aura pas trop de retard. Je présenterai probablement un rapport sur l'état des diverses questions à l'étude.

**Le sénateur Roblin:** Merci, monsieur.

**Le président:** Les honorables sénateurs ont en main le rapport sur la mise en œuvre des recommandations selon lequel la plupart d'entre elles ont été appliquées. Ce rapport pourrait-il être annexé au procès-verbal de ce jour?

**Des voix:** D'accord.

(Voir l'annexe ci-joint pour la teneur du rapport.)

**Le sénateur Steuart:** Je pense que ma question devrait s'adresser à M. Cosgrove. Vos clients pourront-ils, s'ils ne sont pas satisfaits soit des prix, soit des locaux, s'adresser à un service de l'extérieur pour obtenir une évaluation indépendante? C'était-là le sens d'une de nos recommandations n'est-ce pas? Le ministère se soumettrait-il à une évaluation indépendante d'abord, et ensuite, les clients toujours insatisfaits, pourront-ils déménager ailleurs faisant ainsi jouer la concurrence qui est elle-même source de discipline?



[Text]

**Hon. Mr. Cosgrove:** Senator, I would think that even as the client departments negotiate with Public Works in the first instance they will probably get the best advice they can find. I suspect they will have outside advice when they begin their discussions with Public Works.

I am going to ask Mr. Mackay if he would respond to that.

**Mr. Mackay:** There are really two questions, senator. The first part, to do with appraisals is if the client is not satisfied with the equivalent market rent that we are charging them, they do in fact have a procedure built in whereby they can get an outside appraiser to justify the amount, and if we were wrong obviously we would adjust that.

The second part of the question is whether or not they have freedom to find other accommodation, and the answer to that is yes, but with one caveat, that the actual contract placement would be done through Public Works so that there is consistency in the application. But if they want to go to something much cheaper we would prepare and execute the contract for them.

**Senator Hicks:** Even if that meant abandonment of property that you had available for them?

**Mr. Mackay:** Well perhaps that is the other caveat, that if it is government owned accommodation I do not think prudence and probity would allow us to have vacant space in government owned property and then for them to go out and rent something else.

**Senator Steuart:** You might make a big capital gain.

**The Chairman:** I have Senator Sparrow and then we will just wind up with a final question from Senator Grosart. We are within six minutes of being on schedule.

**Senator Sparrow:** Mr. Chairman, there are two questions: on the depreciation package that you referred to I think you were going to include those in the cost of rentals. Would this be depreciated cost related directly as the private sector depreciation figures are, if you have gone that far? Then the other question is—

**The Chairman:** Perhaps you could stop there and let that question be answered.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would like to ask Mr. Currie, Executive Director of the department on project IMPAC/Revenue Dependency to respond.

**Mr. F. S. Currie, Executive Director, Project IMPAC/Revenue Dependency, Department of Public Works:** Thank you. Senator, I suspect there is some slight misunderstanding as to the application of the concept. Depreciation will be shown on our accounts as a cost in our account on each building. The rents themselves will be market rate rentals and therefore one can assume that by implication those rentals will have to cover all of our costs. Just to make that distinction, I think that may answer your question.

[Traduction]

**L'honorable M. Cosgrove:** Sénateur, je pense que même si les ministères-clients négocient d'abord avec les Travaux publics, ils obtiendront probablement les meilleurs services de consultation qui soient. Je pense qu'ils se seront déjà adressés ailleurs quand ils entameront leurs négociations avec les Travaux publics.

Je demanderai à M. Mackay de répondre à la question.

**M. Mackay:** En réalité, vous posez deux questions, sénateur. La première concerne les évaluations que peut faire un client insatisfait du loyer que nous lui demandons; en fait, un mécanisme est prévu qui permet au client de recourir aux services d'un évaluateur externe pour justifier le loyer, et si nous constatons que nous avons fait erreur, il est bien évident que nous y remédions.

La deuxième question est de savoir si le client a le choix de louer d'autres locaux, ce à quoi je réponds oui, mais à la condition que le contrat soit passé avec les Travaux publics pour assurer l'uniformité. Mais si le client veut louer des locaux moins chers, nous établirons et passerons le contrat pour lui.

**Le sénateur Hicks:** Même si, de la sorte, le client ne loue plus la propriété que vous lui offrez?

**M. Mackay:** C'est peut-être l'autre condition, c'est-à-dire que s'il s'agit de propriété du gouvernement, je ne crois pas qu'au nom de la prudence et de l'honnêteté, nous puissions laisser des locaux gouvernementaux inoccupés et permettre au client de s'installer ailleurs.

**Le sénateur Steuart:** Vous pourriez réaliser un important gain de capital.

**Le président:** Le sénateur Sparrow posera une question puis nous mettrons fin au débat avec celle du sénateur Grosart. Nous sommes à six minutes de la fin.

**Le sénateur Sparrow:** Monsieur le président, j'ai deux questions à poser: en ce qui concerne l'amortissement dont vous avez parlé, je pensais que vous les incluriez dans les frais de location. S'agirait-il ici de frais d'amortissement directement reliés entre eux comme le sont ceux du secteur privé, si vous êtes allé jusque là? Mon autre question est...

**Le président:** Peut-être pourrions-nous nous arrêter ici et attendre la réponse.

**L'honorable M. Cosgrove:** J'aimerais demander à M. Currie, directeur exécutif du ministère pour le projet PPCG/Autonomie financière, de répondre à la question.

**M. F. S. Currie, directeur exécutif, PPCG/Autonomie financière, ministère des Travaux publics:** Merci. Sénateur, je crois que l'application de la notion n'est peut-être pas tout à fait comprise. L'amortissement figurera dans nos comptes au titre des frais de chaque immeuble. Les loyers eux-mêmes seront des loyers au prix courant et, par conséquent, on peut supposer qu'en soi, ces loyers devront couvrir tous les frais. Cette seule distinction, je crois, répond peut-être à votre question.



[Text]

**Senator Sparrow:** No, I am sorry, I was talking not about rental accommodation but government owned accommodation as such, government owned properties.

**Mr. Currie:** Yes. On government property for which we will be charging rents to the user departments, we will be charging those user departments a market rent and that market rent will reflect all of the costs and we will be recording depreciation on all our accommodation.

**Senator Sparrow:** Thank you. Secondly, on the five per cent savings you were talking about over the \$65 million, I assume that part of that was in the cost of maintenance and so on, to arrive at the \$65 million figure. The question that has arisen with the committee is, was the percentage of accommodation that was vacant from time to time on a continuing basis? The accommodation vacancy rate, as I understand it, has been about five per cent on used accommodation. I think that was the figure that came to mind. In the breakdown of your five per cent where do you see that statement? Is it that there would be less vacant accommodation or more efficiency in the use of the accommodation?

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would like to ask Mr. Currie to respond if he will.

**Mr. Currie:** Senator, the projections that have been made point to the biggest single area as being more efficient use of the large amount of accommodation—the large amount in square footage terms that exists in the portfolio. It would be in that area that we would see the biggest single increase in efficiency and thus cost saving.

**Senator Sparrow:** Could you give me a figure of what the vacant accommodation would be percentage-wise at this particular time?

**Hon. Mr. Cosgrove:** It is about three per cent, senator.

**The Chairman:** Thank you, Senator Sparrow. Then one final question, Senator Grosart.

**Senator Grosart:** It is not really a question. I have not asked Senator Steuart's permission, but he made a rather significant comment to me when the \$65 million figure was mentioned. Senator Steuart said, "That would pay for the Senate for a year."

That is my final remark.

**The Chairman:** Honourable senators, on your behalf I would like to thank Mr. Johnston, Mr. Cosgrove, Mr. Manion, Mr. Mackay, Mr. Currie and Dr. Meyboom for coming here today to make this important announcement. I would also like to thank honourable senators for the incredible amount of work they have done on this committee over the years, and most especially for doing it in the non partisan way which is unique to the Senate. Thank you very much.

[Traduction]

**Le sénateur Sparrow:** Non, je suis désolé, je ne parlais pas du logement locatif, mais des immeubles du gouvernement en tant que tels, c'est-à-dire des propriétés du gouvernement.

**M. Currie:** Oui, les propriétés du gouvernement pour lesquelles nous imposerons des loyers aux ministères clients, nous leur demanderons un loyer courant qui couvrira tous les coûts et ensuite, nous comptabiliserons l'amortissement pour tous nos bâtiments.

**Le sénateur Sparrow:** Merci. Deuxièmement, en ce qui concerne les économies de cinq pour cent dont vous parliez, et qui dépasseraient \$65 millions, je suppose qu'une partie de ces économies fait partie des frais d'entretien et autres, pour en arriver à ce chiffre. La question qui a été soulevée au Comité est de savoir quel pourcentage des locaux sont toujours périodiquement inoccupés? Le taux d'inoccupation des immeubles est, d'après ce que je comprends, environ 5 p. 100 des édifices occupés. C'est le chiffre qu'on a mentionné. Mais dans la ventilation de vos 5 p. 100, où situez-vous ce relevé? Serait-ce qu'il y a moins d'immeubles inoccupés ou bien sont-ils mieux utilisés?

**L'honorable M. Cosgrove:** Je vais demander à monsieur Currie de répondre, s'il le veut bien.

**M. Currie:** Sénateur, suivant les projections, toute la question se résume à un usage plus efficace du nombre élevé d'immeuble et de pieds carrés dont dispose le Ministère. C'est à ce chapitre que nous entrevoyons l'accroissement d'efficacité le plus important qui permettra par conséquent de réaliser des économies.

**Le sénateur Sparrow:** Pouvez-vous me donner des chiffres quant au pourcentage d'inoccupation actuel?

**L'honorable M. Cosgrove:** Environ 3 p. 100, sénateur.

**Le président:** Merci, sénateur Sparrow. Une dernière question, sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** En réalité, ce n'est pas une question. Je n'ai pas demandé la permission au sénateur Steuart, mais il m'a fait remarquer une chose plutôt étonnante lorsque le chiffre de \$65 millions a été avancé. Le sénateur Steuart a dit que cet argent servirait à couvrir les dépenses du Sénat pendant un an.

Voilà, c'est ma dernière observation.

**Le président:** Honorables sénateurs, en votre nom je tiens à remercier MM. Johnston, Cosgrove, Manion, Mackay, Currie et Meyboom d'être venus nous annoncer cette importante nouvelle ici aujourd'hui. J'aimerais aussi remercier les honorables sénateurs des efforts incroyables qu'ils ont déployés pour les travaux de notre Comité au cours des années, et plus particulièrement de leur impartialité qui est caractéristique des sénateurs. Merci beaucoup.



[Text]

**Senator Godfrey:** Could we arrange in the future to spread the rumour around that it is going to be televised in order that we may have this kind of turnout on all occasions?

**The Chairman:** I knew you would have the last word, Senator Godfrey.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pourrions-nous faire courir la rumeur que nos délibérations seront télévisées afin que nous puissions attirer autant de gens chaque fois?

**Le président:** Je savais que vous auriez le dernier mot, sénateur Godfrey.

La séance est levée.



## APPENDIX "26A"

## STATUS OF IMPLEMENTATION OF RECOMMENDATIONS

Recommendation September 1978	Status March 1979	Status March 1981
1. Amend Public Works Act	Held in abeyance	Held in abeyance
*2. Redefine "single purpose" and "general purpose" buildings	Being examined by interdepartmental committee	Part of DPW Project Revenue Dependency
*3. Ownership	Being examined by interdepartmental committee	Part of DPW Project Revenue Dependency
4. Designated DPW as common service agency	Held in abeyance	Held in abeyance
*5. DPW responsible for all design and construction	Being examined by interdepartmental committee	Part of DPW Project Revenue Dependency
*6. Notational system unsatisfactory	Conclusion noted	Implemented (deficiency will be corrected by revenue dependency)
*7. DPW to rent its general purpose space	Pilot study	Implemented
*8. Review of rent by Treasury Board	Pilot study	Will be implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
*9. Recommends revenue dependency	Pilot study	Implemented (Cabinet approval in principle-subject to evaluation)
*10. Allocation of accommodation costs	Needs further study	Implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
11. Grants-in-lieu of taxes	Legislation before the House	Implemented
12. DPW Building Fund	—	Part of DPW Project Revenue Dependency (did not use Senate model; used Auditor General's model)
13. Space guidelines based on function	Pilot project	Partially implemented (functional planning method developed but not issued)
14. Annual self-audit	Being implemented	Being implemented (changes in policy manual)
*15. Space table in Main Estimates	Needs further study	Will be considered further under Revenue Dependency
16. DPW as agent of Treasury Board	Implemented in modified form	Implemented (in modified form)
*17. Responsibility for assisting client departments; authority to act on client's behalf	Being implemented	Being implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
*18. Re-examine DPW organization	Needs further study	Being implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
19. Assign planning officers to clients	Will be implemented	Implemented
20. Treasury Board to supply forecasts	Sent to Treasury Board	A forecasting system will be part of DPW Project Revenue Dependency
21. DPW as federal government realty developer	Study by interdepartmental committee	Held in abeyance
22. Competitive proposals over 20,000 sq. ft; Treasury Board approval of leases over \$250,000	Sent to Treasury Board	Implemented (with some changes)
23. Principles for renting	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)



24. Higher rates in 4 major lease-purchase agreements	Conclusion noted	Implemented (changes in policy manual)
25. Conditions for lease-purchase	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)
26. Support for DPW project managers	Conclusion accepted	Implemented
27. DPW employees to be project managers	Conclusion accepted	Implemented
28. Use phased construction if time and cost permit	Being implemented	Implemented
29. Specifications in tender documents	Sent to Treasury Board	Alternatives being considered
30. Authorized list of contractors	Sent to Treasury Board	Not implemented
31. Use of Crown construction	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)
32. Reduce in-house design work	Needs further study	Implemented
33. Method of selection for architects and engineers	Under review	Implemented
34. Scale of fees	Under review	Implemented (alternative being considered)
35. Role of private sector in altering fees	Conclusion accepted	Implemented (to extent possible by DPW)
36. Two-stage competitions for important buildings	Needs further study	Implemented
*37. Less costly buildings under revenue dependency	Conclusion accepted	Implemented, part of Project Revenue Dependency
38. Life-cycle costs as basis of decision-making	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)
*39. Calculate costs of prestige factor	Pilot study	Implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
40. Re-assess large federal multipurpose complexes	Implemented	Implemented
41. Re-define term "heritage building"	Sent to Treasury Board	Implemented (new criteria being developed)
42. Fine art policy	Implemented	Implemented (program terminated)
43. Approves commercial letting	Implemented	Implemented (changes in policy manual)
44. Accessibility for handicapped	Conclusion accepted	Implemented (changes in policy manual)
*45. Client departments to arrange for minor tenant services	Sent to Treasury Board	Implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
46. Privatization policy	Sent to Treasury Board	Implemented (ongoing consideration)
*47. Client department as part of inspection team	Sent to Treasury Board	Implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
*48. Formal lease under revenue dependency	Sent to Treasury Board	Implemented as part of DPW Project Revenue Dependency
49. Compulsory use of GMS	Conclusion accepted	Implemented (changes in policy manual being proposed)
50. Re-assess benefits of computer aided design	Will be implemented	Implemented
51. Discontinue Construction Investment Information System	Implemented	Implemented (system discontinued)



52. Involve private sector and universities in experimental work	Being implemented	Implemented (ongoing consideration)
53. Assess research and development projects	Will be implemented	Implemented
54. Terminate area screening program	Sent to Treasury Board	Partially implemented (new procedures introduced)
55. Land management policy	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)
56. Acquisition of property	Sent to Treasury Board	Held in abeyance
57. Reverse decision to retain surplus properties	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)
58. Review of single purpose properties	Sent to Treasury Board	Implemented (changes in policy manual)
59. Uses of inventory	Will be implemented	Implemented
60. Inventory of overseas property	Conclusion accepted	Implemented
61. Standards for inventory outside Canada	Conclusion accepted	Implemented
62. Property of Crown corporation	Sent to Treasury Board	Implemented

(\*indicates a recommendation dealing with revenue dependency.)



## APPENDICE «26A)

## SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation septembre 1978	État de la question en mars 1979	État de la question en mars 1981
1. Modification de la Loi sur les travaux publics	En suspens	En suspens
*2. Redéfinition des expressions: «immeubles monovalents» et «immeubles polyvalents»	A l'étude au Comité interministériel	Intégrée au programme d'autonomie financière du MTP
*3. Propriété des immeubles	A l'étude au Comité interministériel	Intégrée au programme d'autonomie financière du MTP
4. Désignation du MTP comme organisme de services communs	En suspens	En suspens
*5. Conception et construction des immeubles par le MTP	A l'étude au Comité interministériel	Intégrée au programme d'autonomie financière du MTP
*6. Carences du système de présentation détaillée	Prise en compte des conclusions	Appliquée (les carences seront corrigées dans le cadre du nouveau régime d'autonomie financière)
*7. Location des immeubles polyvalents par le MTP	Étude pilote en cours	Appliquée
*8. Contrôle des loyers par le Conseil du Trésor	Étude pilote en cours	Sera appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
*9. Institution du régime d'autonomie financière	Étude pilote en cours	Appliquée (approbation de principe du Cabinet, sous réserve d'évaluation)
*10. Imputation des coûts de logement	Exige une étude plus approfondie	Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
11. Subventions au lieu de taxes	Projet de loi déposé à la Chambre	Appliquée
12. Création d'un fonds immobilier au MTP		Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière (le modèle proposé par le vérificateur général a été préféré à celui du Sénat)
13. Établissement de normes d'espace en rapport avec les fonctions exercées	Étude pilote en cours	Partiellement appliquée (des normes fonctionnelles de planification ont été élaborées, mais ne sont pas encore publiées)
14. Vérification interne annuelle	En cours d'application	En cours d'application (le guide de l'administration a été modifié)
*15. Insertion dans le budget d'un tableau des locaux attribués à chaque ministère	Exige une étude plus approfondie	Sera prise en considération dans le cadre du programme d'autonomie financière
16. Désignation du MTP comme agent du Conseil du Trésor	Appliquée avec modification	Appliquée (avec modification)
*17. Responsabilité d'aider les ministères clients; autorisation d'agir au nom des ministères	En cours d'application	En cours d'application dans le cadre du programme d'autonomie financière
*18. Réexamen de la structure organisationnelle du MTP	Exige une étude plus approfondie	En cours d'application dans le cadre du programme d'autonomie financière
19. Affectation d'agents de planification du MTP auprès des ministères	Sera appliquée	Appliquée
20. Évaluation des besoins futurs par le Conseil du Trésor	Transmise au Conseil du Trésor	Le programme d'autonomie financière comprendra un système de prévision



21.	Désignation du MTP comme promoteur immobilier du gouvernement fédéral	A l'étude au Comité interministériel	En suspens
22.	Évaluation des offres sur une base concurrentielle pour les contrats excédant 20,000 p.c.; autorisation du Conseil du Trésor pour les baux excédant \$250,000	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (avec quelques modifications)
23.	Principes à respecter dans les contrats de location	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
24.	Loyers plus élevés dans 4 accords de location-vente	Conclusion prise en considération	Appliquée (modification du guide de l'administration)
25.	Conditions des accords de location-vente	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
26.	Appui aux directeurs de projets du MTP	Approuvée	Appliquée
27.	Désignation d'employés du MTP comme directeurs de projets	Approuvée	Appliquée
28.	Utilisation de la méthode de construction par étape si les délais et les coûts le permettent	Application en cours	Appliquée
29.	Cahiers des charges dans les documents d'appel d'offres	Transmise au Conseil du Trésor	Étude d'autres possibilités
30.	Listes d'entrepreneurs agréés	Transmise au Conseil du Trésor	N'a pas été appliquée
31.	Conditions justifiant la construction par la Couronne	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
32.	Réduction de la part des travaux de conception confiés aux employés du MTP	Exige une étude plus approfondie	Appliquée
33.	Méthode de sélection des architectes et des ingénieurs	A l'étude	Appliquée
34.	Barème des honoraires	A l'étude	Appliquée (une autre possibilité est envisagée)
35.	Rôle du secteur privé dans la modification des honoraires	Approuvée	Appliquée (dans la mesure des possibilités du MTP)
36.	Concours nationaux en deux étapes précédant l'adjudication des gros contrats	Exige une étude plus approfondie	Appliquée
*37.	Diminution des coûts de construction grâce au régime d'autonomie financière	Approuvée	Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
38.	Décisions fondées sur le prix de revient des immeubles pendant leur durée utile	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
*39.	Évaluation des coûts relatifs au facteur prestige	Étude pilote	Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
40.	Réévaluation de tous les projets de construction de grands ensembles polyvalents	Appliquée	Appliquée
41.	Redéfinition de la notion «bâtiment historique»	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (nouveaux critères en cours d'élaboration)
42.	Politique relative à l'installation d'objets d'art	Appliquée	Appliquée (le programme a été supprimé)



43.	Approbation de la politique de sous-location des locaux excédentaires à des fins commerciales	Appliquée	Appliquée (modification du guide de l'administration)
44.	Accessibilité des immeubles aux handicapés	Approuvée	Appliquée (modification du guide de l'administration)
*45.	Conclusion par les ministères-clients d'ententes pour les services mineurs aux locataires	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
46.	Politique de sous-traitance	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (révision en cours)
*47.	Intégration de représentants des ministères-clients dans les équipes d'inspection	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
*48.	Signature d'un bail officiel aux termes du programme d'autonomie financière	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée dans le cadre du programme d'autonomie financière
49.	Recours obligatoire au DDG	Approuvée	Appliquée (projet de modification du guide de l'administration)
50.	Réévaluation du programme d'étude informatisée	Mesures d'application prévues	Appliquée
51.	Abandon du système de renseignement sur les investissements immobiliers	Appliquée	Appliquée (système abandonné)
52.	Participation accrue du secteur privé et des universités aux recherches expérimentales du MTP	En cours d'application	Appliquée (révision en cours)
53.	Évaluation des projets de recherche et de développement du MTP	Mesures d'application prévues	Appliquée
54.	Abrogation du programme d'études préliminaires de secteur	Transmise au Conseil du Trésor	Application partielle (adoption de nouvelles procédures)
55.	Élaboration de la politique de gestion foncière	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
56.	Acquisition des propriétés	Transmise au Conseil du Trésor	En suspens
57.	Abrogation de la décision de conserver les biens immobiliers excédentaires	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
58.	Révision des biens immobiliers monovalents	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée (modification du guide de l'administration)
59.	Utilisation du répertoire immobilier central	Mesures d'application prévues	Appliquée
60.	Répertoire des biens immobiliers en territoire étranger	Approuvée	Appliquée
61.	Normes de l'inventaire des biens immobiliers à l'étranger	Approuvée	Appliquée
62.	Propriétés des sociétés d'État	Transmise au Conseil du Trésor	Appliquée

(\*indique une recommandation concernant l'autonomie financière)

































*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Treasury Board:*

The Honourable Donald J. Johnston, President;  
Mr. J. L. Manion, Secretary;  
Dr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy  
Branch.

### *Du Conseil du trésor:*

L'honorable Donald J. Johnston, ministre;  
M. J. L. Manion, secrétaire;  
M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique  
administrative.

### *From the Department of Public Works:*

The Honourable Paul Cosgrove, Minister;  
Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Minister;  
Mr. F. S. Currie, Executive Director, Project IMPACT/  
Revenue Dependency.

### *Des Travaux publics:*

L'honorable Paul Cosgrove, ministre;  
M. J. A. H. Mackay, sous-ministre;  
M. F. S. Currie, directeur administratif, Régime du PPCG  
et d'autofinancement.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, March 17, 1981

Issue No. 27

**Twenty-second Proceedings on:**

Examination of Government Policy and Regional  
Disparities (Main Estimates 1980-81)

WITNESS:

(See back cover)

LIBRARY

MAY 8 1981

UNIVERSITY OF TORONTO

Le mardi 17 mars 1981

Fascicule n° 27

**Vingt-deuxième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement en matière de  
disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*  
(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*  
(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1981  
(29)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Leblanc (Deputy Chairman), Balfour, Benidickson, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Lewis, Robichaud. (9)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Yuzyk.

*In attendance:* Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Mr. Gerald H. D. Hobbs, (Former Chairman of COMINCO Ltd.)

At 2:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MARS 1981  
(29)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Leblanc (vice-président), Balfour, Benidickson, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Lewis, Robichaud. (9)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Yuzyk.

*Aussi présents:* MM. Peter Dobell, Peter Sagar et M<sup>me</sup> Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. Gérald H. D. Hobbs, (ancien président de COMINCO Ltd.)

A 14 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 17, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Fernand-E. Leblanc** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** In the absence of the chairman, I was asked to take over this afternoon.

This is our thirty-sixth meeting on the topic of government policy and regional disparities.

For you information, on Thursday morning we will be meeting with the Honourable Pierre Bussières, the Minister of State (Finance) to discuss Bill C-59, an act to provide supplementary borrowing authority. In the time which remains available following that discussion, representatives of the Treasury Board will be available to discuss supplementary estimates (C) for 1980-81, copies of which you have already received.

This afternoon we have the distinct pleasure to be meeting with Mr. Gerald Hobbs, the former Chairman of Cominco Ltd.. Aside from his current activities as a private investor, Mr. Hobbs is a director of such diverse corporations as the Bank of Nova Scotia; MacMillan Bloedel Limited; British Columbia Telephone Company, Suncor Incorporated; and the North American Life Assurance Company. I hope I have not omitted too many.

Mr. Hobbs wishes to make a few introductory remarks and then Senator Balfour, who will have to leave, will be the lead questioner.

**Mr. Gerald H. D. Hobbs, former Chairman of Cominco Ltd.:** Mr. Chairman, honourable senators, I am pleased to have been asked to appear before the Standing Senate Committee on National Finance. Senate committees, through their comprehensive examination of issues of national importance, have provided a wealth of mature opinion and sound judgment for the guidance of public affairs. In my view, at this difficult time, advice from the Senate on the future of our economy will be of critical importance to the wellbeing of all Canadians.

In particular, I heartily endorse the excellent work done by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. I believe the proposals of that committee, so ably espoused by Senator van Roggen, are of crucial importance to Canada, and I am pleased to detect a growing body of opinion across this country which supports the concept of substantially freer trade between Canada and the United States. This is where our best interests lie.

Mr. Chairman, for the record, may I make it clear that I am here as an independent witness, representing no organization or corporation. It is my good fortune, that after 35 years of doing those things which my duty to shareholders required, I now can choose, for the next 10 or 15 years, activities which I find of particular interest and which, I hope, will be, in some way, beneficial to my community and to my country.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier la politique gouvernementale et les disparités régionales (budget principal 1980-1981).

**Le sénateur Fernand-E. Leblanc** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** En l'absence du président, on m'a demandé de le remplacer cet après-midi.

Nous en sommes à notre trente-sixième réunion au sujet de la politique gouvernementale et des disparités régionales.

Pour votre gouverne, jeudi matin, nous rencontrerons l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances) pour discuter du bill C-59, Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire. Pendant le temps libre après la discussion, des représentants du Conseil du Trésor seront disponibles pour discuter du budget supplémentaire (C) pour 1980-1981, dont vous avez déjà reçu des exemplaires.

Cet après-midi, nous avons le plaisir de rencontrer M. Gérald Hobbs, ex-président de Cominco Limited. En plus de ses activités actuelles d'investisseur privé, M. Hobbs est administrateur de corporations aussi diverses que la Banque de la Nouvelle-Écosse, MacMillan Bloedel Limited, British Columbia Telephone Company, Suncor Incorporated et la North American Life Assurance Company. J'espère que je n'en ai pas trop oublié.

M. Hobbs désire formuler quelques remarques préliminaires, après quoi nous céderons la parole au sénateur Balfour qui doit s'absenter.

**M. Gerald H. D. Hobbs, ex-président de Cominco Ltd.:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux qu'on m'ait demandé de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Par l'examen des questions d'importance nationale, les comités du Sénat ont fourni à profusion des avis réfléchis et des jugements sains pour guider les affaires publiques. A mon avis, en cette époque difficile, les opinions du Sénat sur l'avenir de notre économie auront une très grande importance pour le bien-être de tous les Canadiens.

J'appuie en particulier l'excellent travail du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères. Je crois que les propositions de ce Comité qui ont été si habilement adoptées par le sénateur van Roggen ont une importance cruciale pour le Canada et je suis heureux que de plus en plus de Canadiens appuient l'idée d'échanges commerciaux plus libres entre le Canada et les États-Unis, ce qui est au mieux de nos intérêts.

Monsieur le président, puis-je préciser que je suis ici à titre de témoin indépendant et qui ne représente aucun organisme ou société. Après avoir passé trente-cinq ans au service des actionnaires, j'ai la chance de pouvoir maintenant choisir pour les dix ou quinze prochaines années des activités, qui m'intéressent particulièrement et qui, je l'espère, seront d'une certaine façon utiles à ma communauté et à mon pays.



## [Text]

Our society is extremely complex, and all its parts and systems are inter-related. Adjustments in one area frequently impact in quite unexpected ways—often to the dismay of the originators of the change.

The proliferation of specialists, who are expert in narrow fields of interests, has given rise to a cacaphony of conflicting advice which confuses and deflects public and political attention from the fundamental issues.

All the diversions created by competing voices, each advocating public inquiry or study of their area of special interest, remind me of the story about the group of social planners composed of economists, ideologues, a few archbishops, some tax experts, politicians, and a bureaucrat or two who were off to an international meeting. Alas their plane crashed and they were all killed. When they woke up they found themselves standing at the junction of two paths. On one, a sign said "to heaven"; on the other path the sign said "symposium—white paper on heaven", and, of course, all of our heroes took that path.

Mr. Chairman, my message today is simple. We would all agree that a flourishing economy forms the base of a successful society—by paying the bills. Moreover, we would agree that wealth is created only by the input of human energy and ingenuity to change the form of materials of lower value into goods and services of greater value, and then marketing the product.

Although we live in a time of rapid change and must be alert and perceptive to respond to that change, the basics do not change. In my view, four factors are crucial to the viability of our industrial base. They are: access to markets; productivity; innovation; and political and social stability.

I have already mentioned the work of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs with regard to access to the U.S. market, which has a far more powerful influence on economic development than a hundred government programs, including DREE. Freer access to a market of 250 million people would allow our successful industries to expand and develop at a rate far greater than that which can be obtained by any government assistance program.

However, even if we had free trade tomorrow and were able to enjoy vastly greater demand for the products, our industries would still be hobbled by our poor productivity, and by our apparent inability to adapt to changing circumstances. The world is passing through a period of change as dramatic as the transition experience by stone age man overtaken by the bronze, and then the iron age, or, later, when the industrial revolution enabled Great Britain to become the pre-eminent world power because she grasped the opportunity for increased productivity.

We live in a time of comparable change, but, as always, important evolutionary advances or retreats are easy to see in hindsight, and very difficult to detect as they take place. However, some things do not change. Productivity and innovation are the keys to industrial survival and national well-being.

## [Traduction]

Notre société est extrêmement complexe, et ses parties et systèmes sont intimement reliés. Les rajustements dans un domaine ont souvent des répercussions inattendues, souvent à la consternation de ceux qui sont à l'origine des changements.

La prolifération de spécialistes qui sont experts dans d'étroits domaines d'intérêts a donné naissance à une cacophonie d'avis contraires qui brouillent et détournent l'attention politique et celle du public des questions fondamentales.

Toutes les diversions créées par tous ces spécialistes qui préconisent chacun une enquête ou une étude publique dans leur domaine spécial d'intérêt me rappellent l'histoire d'un groupe de planificateurs sociaux composé d'économistes, de quelques archevêques, de quelques experts fiscaux, de politiciens et d'un ou deux bureaucrates qui étaient en route pour assister à une réunion internationale. Hélas, leur avion s'écrasa et ils furent tous tués. Lorsqu'ils se réveillèrent, ils se trouvaient à l'embranchement de deux sentiers. Un écriteau indiquait «Ciel» et l'autre, «symposium—livre blanc sur le ciel» et, bien entendu, tous nos héros empruntèrent ce dernier sentier.

Monsieur le président, mon message d'aujourd'hui est simple. Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'une économie florissante est à la base d'une société heureuse. En outre, nous convenons que la richesse n'est créée que par la participation de l'énergie et de l'ingéniosité humaine à changer la forme des matériaux de faible valeur en biens et services de plus grande valeur et de commercialiser ensuite le produit.

Bien que nous vivions à une époque de changements rapides et que nous devions être en éveil et réceptifs pour répondre à ces changements, les éléments de base ne changent pas. À mon avis, les quatre facteurs suivants sont cruciaux pour la viabilité de notre base industrielle: l'accès aux marchés, la productivité, l'innovation et la stabilité politique et sociale.

J'ai déjà mentionné les travaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères en ce qui concerne l'accès au marché américain qui exerce une influence beaucoup plus importante sur le développement économique qu'une centaine de programmes gouvernementaux, y compris ceux du M.E.E.R. Un accès plus libre à un marché de 250 millions d'habitants permettrait à nos industries qui réussissent de s'agrandir et de se développer à un rythme beaucoup plus considérable que par n'importe quel programme d'aide gouvernementale.

Toutefois, même si nous avons demain le libre-échange et si nous pouvons obtenir une demande beaucoup plus importante pour nos produits, nos industries seront toujours handicapées par notre faible productivité et par notre incapacité apparente à nous adapter aux circonstances changeantes. Le monde traverse une période de changements tout aussi dramatiques que la transition de l'âge de la pierre à celui du bronze puis à celui du fer, ou plus tard, le passage à la révolution industrielle qui a permis à la Grande-Bretagne de devenir la puissance mondiale prédominante parce qu'elle avait saisi l'occasion d'augmenter sa productivité.

Nous connaissons une époque de changements comparables mais, comme toujours, les progrès ou les retards importants dans l'évolution sont faciles à voir rétrospectivement et très difficiles à détecter quand ils se produisent. Toutefois, certaines choses ne changent pas. La productivité et l'innovation



[Text]

The so-called post-World War II period is long over. Like it or not, the industrial dominance of North America has passed into history. Our decline is due largely to the abysmally low rate of productivity growth in Canada and the United States when contrasted with other parts of the world.

Some figures from the OECD tell the story. In the last eight years, the annual growth rate in Japanese productivity was 38 times greater than that of Canada. The League table shows Japan at the top with an average annual increase of 3.8 per cent, followed by West Germany with 2.9 per cent; France with 2.6 per cent; Italy with 2.1 per cent; Great Britain with 1.1 per cent; the United States with 0.2 per cent; and last, and sadly least, the true north strong and free, Canada with 0.1 per cent.

With typical North American insularity, we make the mistake of constantly comparing our performance only with that of the United States. As the figures indicate, we are comparing ourselves with an economy infected with our own disease. We are both at the bottom of the ladder, and to make matters worse, Canada is only 80 per cent as productive as the U.S. I submit we should set our sights at the top, depressing though it may be to see how far we must climb.

For industry to be highly productive, there are some basic prerequisites: First, a rational labour climate, with a clear relationship between output and wages, together with a sense of joint enterprise and a feeling of mutual responsibility for the success of the undertaking; secondly, a psychological environment which encourages and rewards success; thirdly, a non-punitive aggregate tax load which allows companies to retain adequate funds for plant renewal and process updating to insure they remain internationally competitive; and, fourthly, a willingness to accept change and to recognize that when industries cease to create wealth they must be replaced by industries which will be viable. Any business in a fair climate must be self-supporting and self-regenerating, or disappear.

Of all countries, Japan has adopted best to our new technological age, which might be called the micro chip age. When we remember that, within the past 30 years, Japan has evolved from a feudal society to the second most powerful industrial nation in the free world, we must admit her achievement is superb.

I have said high productivity requires a rational labour climate. An article published on January 6, 1981, in the *Wall Street Journal* sheds an interesting light on our North American dilemma, and the plight of steel and autos in the United States. The author draws attention to the relationship between productivity and capital formation and the labour-income ratio. Labour-income ratio is the proportion of the value

[Traduction]

sont les clés de la survivance industrielle et du bien-être national.

La période qu'a suivi la Seconde Guerre mondiale est depuis longtemps terminée. La prédominance industrielle de l'Amérique du Nord est passée dans l'histoire. Notre déclin est dû dans une grande mesure au taux de croissance de la productivité fantastiquement faible au Canada et aux États-Unis, lorsqu'on le compare aux autres parties du monde.

Certains chiffres provenant de l'OCDE racontent l'histoire. Au cours des huit dernières années, le taux de croissance annuel de la productivité japonaise a été 38 fois plus élevé que celui du Canada. Le Japon se trouve au sommet du tableau avec une augmentation annuelle moyenne de 3,8 p. cent, et il est suivi de l'Allemagne de l'Ouest avec 2,9 p. cent; de la France, avec 2,6 p. cent; de l'Italie, avec 2,1 p. cent; de la Grande-Bretagne, avec 1,1 p. cent; des États-Unis, avec 0,2 p. cent et enfin, malheureusement bon dernier, le robuste et libre nordique Canada avec 0,1 p. cent.

Avec notre esprit d'insularité typiquement nord-américain, nous faisons l'erreur de comparer constamment notre rendement uniquement avec celui des États-Unis. Comme l'indiquent les chiffres, nous nous comparons à une économie atteinte de notre propre maladie. Nous sommes tous deux au bas de l'échelle et, ce qui aggrave les choses, la production du Canada n'est que de 80 p. cent de celle des États-Unis. Je fais observer que nous devrions viser le sommet, autant déprimant que cela puisse être de voir combien il nous reste à grimper.

Pour qu'une industrie soit hautement productive, il y a quelques conditions préalables de base. Premièrement, un climat de travail rationnel, avec un rapport net entre la production et les salaires, en même temps qu'un sens de l'entreprise en coparticipation et qu'un sentiment de responsabilité mutuel pour le succès de l'entreprise; deuxièmement, un environnement psychologique qui encourage et récompense le succès; troisièmement, un ensemble de charges fiscales non répressives qui permettent aux sociétés de conserver des fonds suffisants pour le renouvellement des installations et la modernisation des méthodes afin qu'elles demeurent compétitives à l'échelle internationale; et quatrièmement, une bonne volonté pour accepter les changements et pour admettre que lorsque des industries cessent de créer des richesses, elles doivent être remplacées par des industries qui seront viables. Dans un bon climat, toutes les entreprises doivent subvenir à leurs propres besoins, se régénérer elles-mêmes ou disparaître.

De tous les pays, c'est le Japon qui s'est le mieux adapté à notre nouvelle ère technologique. Au cours des 30 dernières années, il a évolué d'une société féodale au rang de deuxième nation industrielle la plus puissante dans le monde libre et, nous devons admettre que sa réussite est superbe.

J'ai dit qu'une haute productivité exige un climat de travail rationnel. Un article publié le 6 janvier 1981 dans le *Wall Street Journal* jette une lumière intéressante sur notre dilemme nord-américain et sur la situation de l'acier et de l'industrie automobile aux États-Unis. L'auteur attire l'attention du lecteur sur le rapport entre la productivité, la constitution du capital et entre les coûts de la main-d'œuvre et les revenus. Ce



## [Text]

created by manufacture, which is paid out in wages and benefits. The author maintains that if labour costs exceed 80 to 85 per cent of this added value, productivity and the creation of capital declines. There is no longer enough money left to maintain existing employment, let alone create new jobs. The Japanese economic success directly relates to the fact that the labour-income ratio there is around 65 per cent of added value.

Respected North American manufacturers have become second-class competitors, and names like Sony, Toyota and Nikon, have taken their place. Unless significant change occurs, some of our well-known corporations may find themselves among the lame ducks of the North American economy. After all who, 10 years ago, would have imagined that companies like Massey Ferguson, or, indeed, the entire North American automotive industry would be proved so vulnerable? As our wage scales rose, productivity did not. The emerging pattern was there for anyone who looked carefully. The tragedy is we have refused to look.

The second requirement for a healthy level of productivity is a psychological environment in the culture which encourages and rewards success.

I need not remind you how, for many years, industry, which produces the wealth to pay our bills, has been vilified. So-called "profits" have been labelled "rip-offs," and certainly no one in government has come to the defence of industry to explain that the calculation of profit is, in reality, a calculation to determine the taxes which must be paid.

Profit by definition is that portion left over after all costs are paid. The bulk of so-called profit has to be reinvested in the enterprise if it is to remain in business. Therefore, the real profit of a company is only the sum paid out in dividends to shareholders.

Profits is the motive for the creation of wealth-producing activities, which, in turn, are both the economic and social foundation of the nation.

Our own relative decline in productivity is causing serious difficulties. If one looks at South America and other poverty-stricken parts of the world, which do not have a good industrial base, we see in stark relief the need to maintain a constructive psychological environment for a healthy industrial sector.

Along with, and closely allied to, psychological climate is the requirement of a non-punitive aggregate tax load for industry to ensure adequate funds for plant renewal and updating, to keep internationally competitive.

The fourth factor is that industries, in a fair labour and tax climate, must be self-supporting and self-regenerating or disappear. Shape up or ship out, we might say. The contrast

## [Traduction]

dernier correspond à la proportion de la valeur ajoutée par le secteur manufacturier et qui est versée en salaires et en avantages. L'auteur maintient que si les coûts de main-d'œuvre représentent plus de 80 à 85 p. 100 de cette valeur ajoutée, la productivité et la constitution de capitaux diminuent. Il ne reste plus dès lors assez d'argent pour maintenir le niveau d'emploi, ni même d'en créer de nouveaux. Le succès économique que du Japon tient directement au fait que le rapport entre les coûts de la main-d'œuvre et les revenus représentent environ 65 p. 100 de cette valeur ajoutée.

Les fabricants nord-américains respectés sont devenus des concurrents de deuxième classe et des sociétés comme Sony, Toyota et Nikon leur ont damé le pion. À moins que des changements importants ne se produisent, certaines de nos sociétés bien connues pourraient bien rejoindre le rang des épaves de l'économie nord-américaine. Après tout, qui aurait imaginé il y a 10 ans que des sociétés comme Massey Ferguson ou, en fait, toute l'industrie automobile nord-américaine se seraient montrées aussi vulnérables? Les salaires ont été majorés, mais il n'en a pas été de même pour la productivité. Quiconque aurait étudié soigneusement la situation aurait pu prévoir les récents événements. Le drame c'est que nous nous soyons cachés la vérité.

Pour atteindre un niveau sain de productivité, il faut en outre établir un climat psychologique qui incite à la réussite et la récompense.

Je n'ai nul besoin de vous rappeler de quelle manière a été avilie, pendant de nombreuses années, l'industrie qui a créé l'abondance nous permettant de payer nos dettes. Ce qu'on avait l'habitude d'appeler des profits porte maintenant le nom d'exploitation et aucun représentant du gouvernement ne s'est porté à la défense de l'industrie afin d'expliquer que le calcul des recettes sert en réalité à déterminer les impôts qui doivent être payés.

On entend par bénéfices ce qui reste une fois tous les coûts assumés. L'ensemble des bénéfices doit être réinvesti dans l'entreprise s'il doit y rester. Les bénéfices réels d'une société ne correspondent finalement qu'aux dividendes versés aux actionnaires.

Les bénéfices constituent le motif de la création d'activités productrices de richesses qui servent à leur tour de fondement économique et social à la nation.

Le déclin relatif de notre productivité entraîne de graves problèmes. Si l'on jette un coup d'œil à l'Amérique du Sud et à d'autres pays où règne la pauvreté, pays qui ne disposent pas d'une base industrielle solide, c'est en fort relief que ressort la nécessité de maintenir un climat psychologique constructif si l'on veut assurer la viabilité du secteur industriel.

Outre ce climat psychologique, il faut absolument opter pour une charge fiscale globale non répressive qui permettra à l'industrie d'obtenir les fonds nécessaires à la rénovation et au perfectionnement de ses usines de manière à pouvoir soutenir la concurrence internationale.

Quant au quatrième facteur voulant que les industries doivent, dans un climat de justice tant en ce qui concerne le niveau de main-d'œuvre et d'imposition, s'auto-suffire et



## [Text]

between the stagnant North American economies and the Japanese economy, with its rapid growth and substantially increasing national wealth, is instructive. The constant upgrading of Japanese industry is illustrated by the large number of bankruptcies which occur each year. Japan allows her less competitive companies to go broke and fade from the scene. Japan accepts the fact that as costs rise along with improved living standards, certain industries will be displaced by imports. The increasing flow of goods from Taiwan and Korea into Japan underlines the necessity for a vigorous economy to leave those areas of production which can be done more effectively by lower wage cost countries, while itself moving into the more challenging and remunerative areas of new growth.

The Canadian textile industry is uneconomic and survives only behind high quotas and tariff barriers—to the detriment of Canadian consumers. We should buy textiles from Asia instead of demanding that the Canadian consumer subsidize this foundering industry. For the textile companies to move on perhaps to high fashion production, and a more challenging and indeed, more rewarding field, could provide part of the answer.

SYSCO is another horrible example of our unwillingness to accept change and to change with it. While thanks to the policies of C.D. Howe, who created immediately after the war a climate which fostered further industrialization by giving fast write-offs for plant and equipment, most of the Canadian steel industry is modern and healthy, SYSCO is another story. Support funds have been poured in for many years, yet SYSCO now requires even greater infusions of money. No amount of tax money can disguise the reality that SYSCO is the wrong industry with the wrong raw materials in the wrong place at the wrong time. It may be a difficult political decision to take, but sooner or later the handouts must end.

The inescapable fact is that money spent on the futile preservation of a doomed operation deprives the economy of funds which might otherwise be spent on industrial activities to increase, rather than diminish, the overall prosperity of the country.

There is no system of government supports which can stave off the ultimate realities of market forces. Support systems, regional grants, subsidies and restrictive tariffs are band-aid solutions at best. They will never make optimal use of the limited amount of our capital.

When communities are faced with catastrophe, money may have to be spent to alleviate undue hardship. We must, however, recognize the real cost of such exercises. Money which might be spent on building a future is being spent on preserving the past. While in a few cases sacrifice of the future is the price which has to be paid, it should not be misrepresented.

## [Traduction]

s'auto-régénérer si elles ne veulent pas disparaître. En un mot, nous devons progresser ou baisser pavillon. La différence entre les économies stagnantes nord-américaines et l'économie japonaise qui progresse rapidement et dont les richesses s'accroissent sensiblement nous renseigne. L'enrichissement constant de l'industrie japonaise s'explique par le grand nombre de faillites qui sont déclarées chaque année. Le Japon permet à ses sociétés moins concurrentielles de déclarer faillite et de s'éclipser. Le Japon accepte le fait que tant que les coûts s'accroissent parallèlement aux nouveaux niveaux de vie, certaines industries seront déclassées par les importations. Le flux sans cesse croissant au Japon de marchandises provenant de Taïwan et de la Corée font ressortir la nécessité pour une économie efficace de laisser ce côté les secteurs de production qui peuvent être récupérés plus efficacement par des pays où les coûts de main-d'œuvre sont inférieurs et de se lancer plutôt dans des secteurs de nouvelle croissance, là où les défis sont plus grands et les projets importants.

L'industrie canadienne du textile n'est pas rentable et ne réussit à survivre que grâce à de l'imposition de contingents élevés et de barrières tarifaires, au détriment des consommateurs canadiens. Nous devrions acheter des textiles de l'Asie au lieu d'exiger que le consommateur canadien subventionne cette industrie périlante. On réglerait peut être une partie du problème si les sociétés de textile se spécialisaient en haute couture, dans un domaine où les défis sont plus grands et les gratifications plus nombreuses.

SYSCO est un autre exemple affreux de notre refus d'accepter le changement. Alors que grâce aux programmes mis en œuvre par C.D. Howe qui ont créé tout de suite après la guerre un climat qui a favorisé davantage l'industrialisation en accordant des amortissements rapides à l'égard des usines et de l'équipement, l'industrie canadienne de l'acier est dans l'ensemble moderne et solide. Quant à SYSCO, c'est une autre histoire. Même si elle a été aidée financièrement pendant de nombreuses années, SYSCO a encore besoin d'autres apports de capitaux. Aucune aide financière ne peut cacher la réalité voulant que SYSCO soit la mauvaise industrie utilisant les mauvaises matières brutes aux mauvais endroits, aux mauvais moments. Il sera peut-être difficile de prendre une décision politique, mais tôt ou tard, les aumônes doivent cesser.

Il faut à tout prix reconnaître que l'argent consacré à la préservation futile d'une opération condamnée prive l'économie de fonds qu'auraient été dépensés autrement à l'élargissement d'activités industrielles par exemple plutôt qu'à la chute de la prospérité du pays dans son ensemble.

Le gouvernement ne dispose d'aucun appui lui permettant d'éviter les réalités ultimes des forces du marché. Les systèmes d'aide, les subventions régionales, les subsides et les obstacles tarifaires sont tout au plus des cataplasmes. Elles ne permettront jamais d'utiliser au maximum nos capitaux restreints.

Lorsque les collectivités font face à une catastrophe, il se peut que des crédits doivent alors être consacrés à l'allègement des épreuves excessives. Nous devons toutefois reconnaître le coût réel de ces activités. L'argent qui devrait servir à bâtir un avenir sert à préserver le passé. Bien que dans certains cas le



[Text]

I have said that unlike its U.S. counterpart, the Canadian steel industry is both modern and healthy. Its productivity is excellent, and it is clearly a world competitor. I might point out that the underlying reason was not direct government support, but rather a recognition by government that, in order to modernize and remain competitive, a capital intensive industry like steel needed a cash flow sufficient to meet its very heavy capital requirements. This policy paid off handsomely for Canada, and in consequence steel is one of the strong areas of our industrial structure.

Access to markets, productivity and innovation, then, are the keys to industrial survival and to national economic well being. Let us look briefly at innovation. At the end of the Second World War, the steel industry of the United States was the giant of the world, and the U.S. Steel Corporation was its undoubted leader. U.S. Steel Corporation was overtaken in June, 1970, by Nippon Steel Corp., which is now the largest steel producer in the world. Japan has outdistanced both the United States and western Europe in steel productivity and technology. I emphasize technology. Many U.S. steel plants are 40 years old, while Japan's are nearer 10. New blast furnaces increase productivity. Innovation in manufacturing processes reduces energy inputs, and manpower requirements per unit of output. Even in this most basic industry, innovation counts.

Of course, it counts even more in new and rapidly evolving industries. IBM, Hewlett Packard, and Boeing have achieved world dominance, and stay in the forefront through reinvestment and innovation. These industries have a high ratio of PhDs to the rest of the work force. Not so with many traditional companies which held similar positions just a few years ago and which are now declining, often dramatically and painfully.

I suggest that we as a society have become a little smug. We have thought that things would go on as before, that economies do not change rapidly, that industrial giants are not vulnerable to excessive taxation and overregulation, that labour can have more and more while producing less than our competitors.

In short, our wealth creators are under attack by greedy governments and short-sighted labour monopolies—both trapped by unrealistic public expectations which each helped create.

While struggling to stay alive, it is hard to be innovative, but we can take pride in the fact that Canadian resource companies have highly innovative technologies, world scale operations, and market their products world wide. Canadians should

[Traduction]

sacrifice de l'avenir est le prix qu'il faut payer, il ne faudrait pas présenter les faits sous un faux jour.

J'ai dit qu'à l'encontre de son pendant américain, l'industrie canadienne de l'acier est à la fois moderne et solide. Sa productivité est excellente et elle soutient nettement la concurrence sur les marchés mondiaux. Permettez-moi de souligner que la raison sous-jacente n'en n'était pas l'appui direct du gouvernement mais plutôt une reconnaissance par ce dernier que, pour se moderniser et demeurer concurrentielle, une industrie de capital comme l'industrie de l'acier doit bénéficier d'une marge brute d'autofinancement lui permettant de répondre à ses très grands besoins en biens d'équipement. Cette politique a très bien fonctionné au Canada de sorte que l'industrie de l'acier est l'un des secteurs solides de notre structure industrielle.

L'accès aux marchés, la productivité et l'innovation sont les clés de la survie industrielle et du bien-être économique national. Parlons un peu de l'innovation. A la fin de la seconde Guerre mondiale, l'industrie américaine de l'acier était le géant mondial et la U.S. Steel Corporation était indubitablement le chef de file. Cette société a été devancée en 1970 par la Nippon Steel Corporation qui est maintenant le plus grand producteur mondial d'acier. Le Japon a dépassé les États-Unis et l'Europe occidentale dans ce domaine tout en ce qui concerne la productivité que la technologie et j'insiste sur ce dernier élément. De nombreuses aciéries américaines existent depuis 40 ans alors qu'au Japon, seulement depuis environ 10 ans. Les nouveaux hauts fourneaux permettent d'accroître la productivité. L'innovation dans les procédés de fabrication permet de réduire les apports d'énergie ainsi que les besoins en main-d'œuvre par unité de production. Même dans cette industrie de base au sens le plus large, l'innovation compte.

Bien sûr, elle compte encore plus dans des industries nouvelles, en évolution rapide. Les sociétés IBM, Hewlett Packard et Boeing ont réussi à dominer le marché mondial et demeurent sur les premières lignes, grâce au réinvestissement et à l'innovation. Dans ces industries le pourcentage de détenteurs de doctorat par rapport au reste de la population active est très élevé alors que tel n'était pas toujours le cas il y a quelques années à peine dans de nombreuses entreprises traditionnelles analogues qui périclitent à l'heure actuelle, souvent péniblement et de façon dramatique.

Je crois que notre société est devenue suffisante. Nous avons cru en effet que les choses continueraient comme avant, que les économies ne changeraient pas rapidement, que les géants industriels n'étaient pas vulnérables à une imposition excessive et à une surréglementation et que les travailleurs pouvaient obtenir toujours davantage tout en produisant moins que leurs concurrents.

En résumé, nos amasseurs de richesses sont l'objet d'attaques de la part des gouvernements cupides et syndicats monopolistiques aveugles, tous deux pris au piège par les espoirs irréalistes qu'ils ont aidé à créer.

Lorsqu'il faut lutter pour survivre, il est difficile de faire preuve d'innovation. Nous pouvons toutefois nous enorgueillir de ce que les sociétés canadiennes exploitant des ressources naturelles disposent de technologies très innovatrices, assurent



[Text]

praise these corporations and the people who work in them. Their expertise is sought after and admired the world over.

In the face of vilification and victimization, their capacity for success is a testament to the astonishing natural wealth of this nation and the truly remarkable desire of miners, foresters, oilmen and others to succeed in the face of almost unbelievable disincentives.

Our high labour costs, heavy taxes, and great distances from markets, together with oppressive overregulation, are debilitating burdens which our productive industry is forced to carry. In recognition of these facts, we should always remember that it is not our overall productivity which has given Canadians the wealth they enjoy today—but rather the enormous contribution to our economy which comes from our natural resource wealth, for which we can thank the good Lord. It is this natural wealth, and not privilege, which in the past has kept our primary industries competitive and which puts bread on the tables of Canadians.

If we will provide a stable and fair context in which they can operate, they will again provide, as they have in the past. These extractive industries, contrary to the prevailing pattern, have maintained productivity at competitive levels and thus continue to earn Canada a positive balance of trade. Let us all remember that it is their earnings which enable us to buy our vital imports, and honour them.

Our extractive industries provide the base on which we can build support industries and secondary manufacturing. Well-based secondary industry can provide a stronger and better balanced economy in all regions of Canada.

It is impossible to talk of the low gains in productivity in the past without also drawing attention to the massive sums taken out of the economy to pay for social programs, programs which may well be desirable but which, taken together, clearly cost more than we can afford. The federal deficit is stark testimony to the chaos created when expenditure exceeds income. One cannot help but be reminded of Mr. Micawber, whose simple advice is as valid today as it was at the time it was given. In times of change, some things are unchanging.

Because the federal deficit is largely the result of transfer payments over which the Treasury Board has only modest control, the governments of Canada are forced into the debt markets on an ever-increasing scale, where they soak up available funds—making it even more difficult for the private sector to find the finance it needs.

We see today the Bank of Canada, through the use of high interest rates, attempting to defend the dollar in increasingly difficult circumstances. Because the federal government will not use fiscal policy as the companion piece to monetary

[Traduction]

une pleine exploitation à l'échelle mondiale et vendent leurs produits partout dans le monde. Les Canadiens doivent être fiers de ces sociétés et de ceux qui y travaillent. Leur savoir-faire est très recherché et reconnu dans le monde entier.

Compte tenu de la dégradation de la situation et du rôle de victime qui leur échoit, leur réussite est un gage de l'étonnante richesse de cette nation et de la volonté vraiment remarquable des exploitants des mines, des forêts, des gisements pétroliers et autres de réussir en dépit des pires obstacles.

Les coûts très élevés de la main-d'œuvre, les impôts très lourds et l'éloignement des marchés, problèmes auxquels s'ajoutent une surréglementation oppressive, sont d'épuisants fardeaux que notre industrie de production est contrainte de traîner. Cela étant, nous devons toujours nous rappeler que ce n'est pas leur productivité globale qui a donné aux canadiens la richesse dont ils profitent aujourd'hui, qu'ils la doivent plutôt aux ressources naturelles qui ont grandement contribué à l'essor de l'économie, ressources pour lesquelles ils doivent remercier le ciel. Nous devons à nos richesses naturelles, et non à nos propres capacités, d'avoir permis à nos industries du secteur primaire de demeurer concurrentielles et de donner du pain aux Canadiens.

Si nous leur assurons un milieu stable et équitable où elles puissent fonctionner, elle progresseront à nouveau, comme par le passé. Les industries de l'extraction, contrairement au modèle dominant, ont maintenu la productivité à des niveaux concurrentiels et continuent d'assurer au Canada une balance commerciale positive. Rappelons-nous que ce sont leurs gains qui nous permettent d'acheter les importations qui nous sont vitales, et sachons le reconnaître.

Nos industries d'extraction assurent la base sur laquelle nous pouvons construire un secteur manufacturier et des industries de soutien. Une industrie secondaire bien établie peut assurer une économie plus forte et mieux équilibrée à toutes les régions du Canada.

Il est impossible de parler des faibles gains de productivité enregistrés par le passé sans attirer l'attention sur les fortes sommes qu'il a fallu drainer de notre économie pour assurer le maintien de programmes sociaux, qui sont sans doute souhaitables, mais qui tout compte fait coûtent plus que nous ne pouvons nous le permettre. Le déficit fédéral est une preuve éclatante du chaos qui s'installe quand les dépenses excèdent les recettes. Comment ne pas songer à M. Micawber, dont le conseil très simple demeure aujourd'hui tout aussi valable qu'à l'époque. En cette ère de changement, certaines choses demeurent.

Parce que le déficit fédéral résulte en grande partie des paiements de transfert, sur lesquels le Conseil du Trésor n'a qu'un contrôle bien minime, les gouvernements du Canada sont contraints de recourir à l'endettement à des taux de plus en plus croissants, à accaparer les fonds disponibles, rendant ainsi encore plus difficile pour le secteur privé la tâche de se financer.

La Banque du Canada tente, par de très forts taux d'intérêts, de protéger le dollar dans des circonstances de plus en plus pénibles. Parce que le gouvernement fédéral n'adapte pas une politique fédérale comme pendant d'une politique



## [Text]

policy, this country can look forward to continuing high interest rates or a rapidly declining Canadian dollar.

Let us have no illusions as to what this means. The large corporations may be able to withstand the present interest rates for a significant period, but farmers and small companies cannot. Unless interest rates come down soon, we are going to see bankruptcies on a scale never before experienced in Canada.

This will not be similar to the Japanese model, where deadwood is cleared away. Many Canadian firms driven into receivership by current interest rates will be efficient, forward-looking companies which just do not generate the cash needed to service a 20 per cent interest on the money they must borrow. Tragically, it will be the poorer parts of the country which will be hit most severely. To put it very simply, most of the farms and companies in the maritimes and the midwest, which rely most heavily on current bank credits to finance their inventories and operations, cannot afford the present cost of money. The failures we will see over the next few months will demonstrate this point abundantly. This is hardly the pattern for national growth. It is hardly the sign of business and government working together. DREE, and the other support systems, will not put this right.

Much attention has been paid recently to the level of research and development in Canada and the importance of the so-called "knowledge-based" industries, that is the high technology industries, particularly those in electronics and communications. Young companies, with new products that are on the leading edge of technology, nearly always encounter difficulties in their early years. Typically, the start-up time and market development take longer than the companies expect. As a result, they have to borrow in order to survive these trying periods. With interest rates at their present levels, many of these companies, whose products and ideas may be absolutely first class, will not survive.

For a country which is in the grip of the dementia of militant economic nationalism, it will be bitter to find that many successful new high technology operations are likely to be those of international companies with operations in Canada, and not indigenous Canadian undertakings by small and medium-sized companies. The irony is telling.

Time, Mr. Chairman, does not permit me to deal exhaustively with some of the fundamental problems on which I have touched. I would therefore like to use my remaining few minutes to talk briefly about another Canadian fixation, which is the further manufacturing of Canadian primary products.

It is particularly interesting to note that in those areas of our economy where relatively free trade exists between Canada and the United States, further manufacturing takes

## [Traduction]

monétaire, notre pays peut s'attendre à voir grimper encore les taux d'intérêt déjà élevés ou à voir s'affaïsser rapidement le dollar canadien.

N'entretenons aucune illusion sur ce qui nous attend. Les grosses sociétés peuvent être en mesure de faire face aux taux d'intérêts actuels pendant un certain temps, mais les agriculteurs et les petites entreprises ne le pourront pas. Si les taux d'intérêts ne baissent pas rapidement, nous assisterons à des faillites sans précédent au Canada.

Nous nous alignerons sur le modèle japonais, qui écarte rapidement le bois mort. De nombreuses entreprises canadiennes contraintes à la faillite en raison des taux d'intérêts actuels ne manqueront pas de surveiller les sociétés qui ne disposent pas des sommes nécessaires pour payer des intérêts de 20 p. 100 sur l'argent qu'elles se doivent d'emprunter. Malheureusement, les coins les plus pauvres du pays seront aussi le plus durement touchés. En somme, la plupart des entreprises agricoles et des sociétés des provinces de l'Atlantique et des Prairies, qui compte en majeure partie sur le financement bancaire pour le maintien de leurs stocks et de leur exploitation, ne peuvent se permettre de faire face au loyer actuel de l'argent. Les échecs auxquels nous assisterons au cours des mois qui viennent illustreront abondamment mes propos. Ce n'est pas précisément le régime de la croissance nationale. Ce n'est pas, non plus, le signe de la collaboration entre le monde des affaires et le gouvernement. Le MEER et les autres systèmes d'appui ne suffiront pas à remédier à la situation.

On a accordé beaucoup d'attention, ces derniers temps, au degré de recherche et de développement au Canada et à l'importance des industries fondées sur les connaissances, c'est-à-dire les industries de haute technologie, surtout celles de l'électronique et des communications. Les jeunes sociétés qui lancent de nouveaux produits qui sont à la fine pointe de la technologie, rencontrent presque toujours des difficultés, pendant leurs premières années d'existence. Il faut habituellement à ces sociétés beaucoup de temps pour qu'elles ne le croient, s'implanter et développer le marché. Il leur faut donc emprunter pour survivre, au cours de cette période difficile. Vu les taux d'intérêt actuels, un grand nombre de ces sociétés, dont les produits et les idées sont de première qualité, ne pourront pas survivre.

Pour un pays aux prises avec la folie d'un nationalisme économique militant, il sera très amère de découvrir qu'un grand nombre des nouvelles entreprises de technologie de pointe qui réussissent, sont susceptibles d'être le produit de sociétés internationales qui exercent des activités au Canada, et non des initiatives purement canadiennes prises par des petites et moyennes entreprises du pays. L'ironie est flagrante.

Faute de temps, monsieur le président, je ne pourrai pas traiter plus à fond des problèmes fondamentaux que j'ai abordés. J'aimerais donc utiliser les quelques minutes qui me restent pour parler brièvement d'une considération tout à fait canadienne, à savoir le complément de fabrication de nos matières premières.

Il est particulièrement intéressant de constater que, dans les secteurs de notre économie où il existe un niveau assez élevé de libre échange entre le Canada et les États-Unis, le complément



**[Text]**

place without any government inducement. The further manufacturing is a response to market availability and to potential profitability. A few simple illustrations will make by point.

The production of fertilizers in western Canada is a growing and modestly profitable business. Western Canada produces about three times more nitrogenous and phosphatic fertilizers than it consumes. The excess is sold primarily to the United States, and the balance, if any, goes overseas. This industry has not looked to government for assistance. It continues to grow, and should remain, one of the healthy building blocks of the Canadian economy for many years to come.

Pulp and paper, particularly newsprint, with the exception of fine papers, remain an important foreign exchange earner for this country, and with a few notable exceptions need little from government other than stability of circumstances within which to operate.

**Senator Godfrey:** And a low dollar.

**Mr. Hobbs:** That's no substitute for productivity.

**Senator Godfrey:** But a low dollar helps.

**Mr. Hobbs:** The additional key ingredient for industrial expansion in the next decade is reasonable stability of the rules under which industry must function; that is, evolving, not radical, social and taxation changes. The social context and taxation must be internationally competitive. There must also be access to markets and stable energy supplies. If we have the will, Canada can provide these prerequisites, but in order to do so, we must turn our backs on the politics of greed. Governments must curb their insatiable appetites for funds.

We must find answers to disputes between governments, which are so crippling to orderly economic development, over who gets what. A new climate must be created, and the climate must be one of accomplishment.

Enterprises are not merely a part of our economy. They are our economy. The economy will be vigorous if, and only if, enterprises flourish. Successful enterprises will enable all Canadians to face an unpredictable future with optimism and élan.

We have no choice but to reassess our priorities and to deal with the realities of our economy, before we add yet more ill-conceived support mechanisms to an already badly distorted situation. Support programs may have short term political attraction, but they are economically disastrous. They are cosmetic measures to obscure and to postpone, but the bills will come due; and yesterday's bills are due now.

**Senator Balfour:** Mr. Hobbs, western Canada is often characterized as being a vast region of varied natural resources within which the clamour for increased industrial development is as loud as anywhere else in this country. Factors usually identified as having impeded or prevented development of a

**[Traduction]**

de fabrication s'effectue sans encouragements de la part du gouvernement. Cette activité répond aux débouchés du marché et au potentiel de rentabilité. Laissez-moi vous donner quelques exemples.

La production d'engrais dans l'ouest du Canada est un secteur en pleine croissance et relativement rentable. En effet, cette région du pays produit environ trois fois plus d'engrais azoté et phosphaté qu'elle n'en consomme. Le surplus est exporté en grande partie aux États-Unis, et le reste, outremer. Cette industrie ne demande aucune aide au gouvernement. Elle continue de croître et tout porte à croire qu'elle restera l'un des secteurs les plus sains de l'économie canadienne pour bien des années.

L'industrie des pâtes et papiers et surtout le papier journal, les papiers fins mis à part, joue, au Canada, un rôle très important dans le secteur du commerce étranger et, à quelques exceptions près, n'a besoin que de très peu d'aide du gouvernement, mise à part la stabilité de la conjoncture dans laquelle elle fonctionne.

**Le sénateur Godfrey:** Et un dollar faible.

**M. Hobbs:** Oui ne remplace pas la productivité.

**Le sénateur Godfrey:** Mais qui aide.

**M. Hobbs:** L'autre condition essentielle à l'expansion industrielle au cours de la prochaine décennie est une stabilité raisonnable des règlements qui régissent l'industrie, c'est-à-dire que les changements d'ordre social et fiscal doivent se faire de manière progressive plutôt que radicale. Le contexte social et fiscal doit demeurer concurrentiel, à l'échelle internationale. L'accès aux marchés et des réserves d'énergie stable sont également essentiels. Le Canada peut, s'il le veut, offrir toutes ces conditions, mais il doit alors tourner le dos aux politiques d'avidité. Les gouvernements doivent freiner leur appétit insatiable de fonds.

Nous devons trouver le moyen de régler les conflits de compétence entre les gouvernements, qui compromettent tellement l'expansion économique. Il faut créer un nouveau climat: un climat de réalisation.

Les entreprises ne font pas seulement partie de notre économie. Elles sont notre économie. L'économie sera beaucoup plus saine si, et seulement si, les entreprises prospèrent. La prospérité des entreprises donnera à tous les Canadiens l'optimisme et le courage de faire face à un avenir imprévisible.

Il nous faut absolument réévaluer nos priorités et faire face aux réalités de notre économie, avant d'instaurer encore d'autres mécanismes de soutien mal conçus, pour essayer de remédier à une situation déjà fort anormale. Les programmes de soutien revêtent peut-être un attrait politique à court terme, mais ils sont économiquement désastreux. Ils sont d véritables cataplasmes qui ne font qu'obscurcir la situation et empêchent de régler le problème à sa base. Mais les comptes arrivent à échéance et ceux d'hier sont déjà payables.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur Hobbs, l'ouest du Canada est souvent considéré comme une vaste région, riche en ressources naturelles de toutes sortes, qui réclame toujours plus de programmes d'expansion industrielle, comme le reste du pays d'ailleurs. Les facteurs qui sont traditionnellement consi-



## [Text]

larger processing sector in the west include centralist biases in capital markets, transportation rate structures, lack of facilities, lack of open access to larger markets, and high labour costs. In your opinion, what potential exists for further resource upgrading in western Canada, and can resource upgrading in that region compete successfully with resource extraction for the necessary labour, capital and managerial talent?

**Mr. Hobbs:** Well, my answer is, yes, it can compete. I would just like to make a few points.

It is quite true that labour costs in the west are high, and the reason they are high is that the resource industries, because of the component of their costs that is God-given and low cost, permit high wage rates. That is the basic reason for the high wage structure in the west. Even given that, however, along with good plant and equipment, there is management, and these products can be upgraded if there are markets for the upgraded product. Our problem is that we tend in Canada to talk about the Canadian market, and the Canadian market, or the bulk of it, is a long way from the Pacific coast. The market we should be aiming for is that which exists in the states of Washington, Oregon and northern California. At that point the rate costs really do not become a factor.

Being a good westerner I know that one of the primary purposes of central Canada is to oppress the west, but we could even manage to overcome that, given access to markets. I joke, of course, about the oppression, and there is no problem if we have the markets.

**Senator Balfour:** In your opinion, what are the principal factors which, historically, have inhibited the development of western manufacturing facilities, and are these factors still relevant?

**Mr. Hobbs:** Yes, they are, and they are, size of market.

**Senator Balfour:** Could you identify for the committee specific federal and provincial government policies which, in your opinion, should be created, implemented, removed or revised, in order to facilitate greater western industrial development?

**Mr. Hobbs:** Well, it is really the aggregate load that industry is carrying, as I mentioned, senator, that I believe, in this country, is too heavy, and is acting like lead boots on the capacity of our entrepreneurs to get on with doing the job that needs to be done. One cannot pick on individual taxes, or individual programs. I think you have to look at the very heavy weight of the whole lot of them. We tend to look at these individually, and individually they seem harmless, and perhaps they are; but collectively they are very serious indeed.

**Senator Balfour:** It is often suggested in some quarters that certain forms of trade restrictions, which would include government procurement policies, and as well government financed export credits and similar programs, would be useful to aid Canadian manufacturing development. Given the prolifer-

## [Traduction]

dérés comme ayant freiné ou empêché l'expansion du secteur de transformation dans l'Ouest, sont les préjugés centralistes des marchés de capitaux, les structures des taux de transport, le manque d'installations, l'accès limité aux marchés plus importants et les coûts très élevés de la main-d'œuvre. À votre avis, quel est potentiel du complément de transformation des ressources dans l'Ouest du Canada et cette industrie pourrait-elle faire concurrence à l'exploitation des ressources sur le plan de la main-d'œuvre, des capitaux et des compétences administratives nécessaires?

**M. Hobbs:** Je réponds: oui, elle peut lutter de concurrence. Mais j'aimerais élaborer un peu.

Il est vrai que les coûts de la main-d'œuvre sont très élevés dans l'Ouest, mais c'est parce que les ressources qui sont exploitées sont naturelles et peu onéreuses qu'il est possible de verser des salaires élevés. C'est, essentiellement, pourquoi la structure des salaires est élevée dans l'Ouest. Mais même à cela, même avec des bonnes installations et un bon équipement, il reste la gestion et le fait que ces produits peuvent faire l'objet d'un complément de fabrication s'il existe des marchés pour eux. Mais nous avons tendance au Canada à ne penser qu'au marché canadien; or la majeure partie du marché canadien est bien éloignée de la côte du Pacifique. Le marché auquel nous devrions nous intéresser est celui des états de Washington, d'Oregon et du nord de la Californie. Dans ces conditions, les coûts ne sont plus un facteur.

Véritable habitant de l'Ouest, je sais que l'un des tous premiers du centre du Canada est d'opprimer l'Ouest, mais nous pourrions même parvenir à surmonter cet obstacle, si nous avions accès au marché. Je blague, évidemment, en ce qui concerne l'oppression, mais c'est vrai qu'il n'y a plus de problème, si nous avons accès au marché.

**Le sénateur Balfour:** Quels sont, selon vous, les principaux facteurs qui, historiquement, ont fait échec à l'expansion des installations de fabrication dans l'Ouest; et leur action se fait-elle toujours sentir?

**M. Hobbs:** Oui, oui; c'est l'importance du marché.

**Le sénateur Balfour:** Pouvez-vous dire au Comité quelle politique les autorités fédérales ou provinciales devraient en instituer, appliquer, annuler ou modifier, pour faciliter l'expansion industrielle dans l'Ouest?

**M. Hobbs:** C'est, dans l'ensemble, le fardeau que l'industrie porte qui est trop lourd pour ces pays et qui constitue un boulet qui ralentit la marche des entrepreneurs et les empêche de faire leur travail. Ce n'est pas une question de catégorie d'impôt ni de programmes individuels. Je pense qu'il faut considérer l'ensemble du fardeau. Nous avons tendance à les prendre individuellement et ces fardeaux semblent alors inoffensifs, et ils le sont peut-être; mais collectivement, ils sont très préjudiciables.

**Le sénateur Balfour:** Certains suggèrent souvent que certaines formes de restrictions commerciales, dont les politiques d'achat du gouvernement, les programmes de crédit à l'exportation et d'autres programmes de ce genre, financés par le gouvernement, seraient utiles à l'expansion du secteur manu-



[Text]

eration of trade restrictions of this type in the rest of the world, do you feel that Canada can afford not to indulge in such practices?

**Mr. Hobbs:** That is a very difficult question, but if we look at a North American market, and if we concentrate on a bilateral arrangement that gives us reasonably equal access to the bulk of the North American market, I do not think we need very much by way of assistance. If you look at export credit financing and this sort of thing, with all respect, senator, most of the companies that avail themselves of it can, in my view, afford to take the risk themselves.

**Senator Balfour:** I was interested in your comment on the desirability of moving towards a free trade regime with the United States, if I understook you correctly.

**Mr. Hobbs:** Freer trade. There may be areas where it is just not possible at this time.

**Senator Balfour:** I would be interested in having you enlarge on that concept. In particular, would you not consider that there should be added to the equation not only the United States and Canada but also the country of Mexico, in effect creating a North American common market?

**Mr. Hobbs:** I would very much like to see that. I know a little bit about Mexico, and I think the Mexicans might be hard to persuade. That was the reason I did not include the entire North American continent.

**Senator Balfour:** With respect to transportation policy, many critics from western Canada have long maintained that the existing freight rate structure promotes the export of raw materials and inhibits the processing of resources, including agricultural products in western Canada, where they are produced and grown. It has been suggested by some that a change in the rate structure would reduce the imbalance; that is, remove the transportation subsidies so that transportation rates are based on actual transportation costs. In your opinion, has the Canadian trade rate policy and transportation policy on balance hindered or helped development in western Canada? Is it a significant economic impediment to western development, or is perhaps the problem more psychological in nature?

**Mr. Hobbs:** I think we have to divide that into probably three parts. First of all, if you are speaking of a prairie farmer, obviously, if he can keep the Crow rate for another two or three hundred years every year it becomes more valuable to him. The transportation system within Canada is an efficient system. Depending on the product you are dealing with, there are anomalies in the freight rate structures, but I would opt for a free market again and let the market shake this thing out. If we did have reasonably freer trade with the United States I am quite sure that shipping products out of Vancouver and Seattle

[Traduction]

facturier canadien. Étant donné la prolifération de restrictions commerciales analogues dans le reste du monde, croyez-vous que le Canada puisse se permettre de ne pas recourir à de telles pratiques?

**M. Hobbs:** C'est une question très difficile, mais si nous étudions le marché nord-américain, et plus particulièrement un accord bilatéral qui nous donne un accès raisonnablement égal à l'ensemble du marché nord-américain, je ne crois pas que nous ayons tellement besoin d'aide. Si nous étudions le financement du crédit à l'exportation et autres programmes de ce genre, sauf votre respect, monsieur le sénateur, la majorité des sociétés qui se servent de ce genre de financement peuvent, selon moi, se permettre de prendre le risque elles-mêmes.

**Le sénateur Balfour:** J'ai noté avec intérêt votre commentaire sur l'avantage qu'il y aurait à s'orienter vers un régime de libre échange avec les États-Unis, si j'ai bien compris ce que vous avez dit.

**M. Hobbs:** Un commerce plus libre. Il est possible qu'une telle chose soit impraticable dans certains secteurs en ce moment.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais bien que vous explicitiez cette idée. Plus précisément, ne pensez-vous pas qu'on devrait ajouter à l'équation, non seulement les États-Unis et le Canada, mais également le Mexique, créant ainsi un marché commun nord américain?

**M. Hobbs:** J'aimerais beaucoup qu'une telle chose se produise. Je connais quelques petites choses sur le Mexique, et je crois que les Mexicains seraient peut-être difficile à convaincre. C'est pourquoi je n'ai pas parlé de tout le continent nord américain.

**Le sénateur Balfour:** A propos de la politique sur le transport, de nombreux critiques de l'Ouest canadien soutiennent depuis longtemps que le tarif actuel pour les marchandises encourage le transport de matières brutes et pose un obstacle au traitement des ressources, y compris les produits agricoles dans l'Ouest du Canada, où ils sont produits et cultivés. Certains ont suggéré qu'une modification de cette structure tarifaire permettrait de réduire le déséquilibre; c'est-à-dire, se supprimer les subventions dans le secteur des transports, afin que les tarifs pour le transport soient fondés sur les coûts du transport. Selon vous, la politique canadienne en matière de tarifs commerciaux et la politique sur les transports ont-elles gêné l'expansion de l'Ouest canadien? S'agit-il d'un obstacle économique important à l'expansion de l'Ouest; ou s'agit-il plutôt d'un problème psychologique?

**M. Hobbs:** Je crois que la réponse à votre question se divise en trois parties. Tout d'abord, si vous parlez de l'agriculteur des Prairies, évidemment, s'il peut assurer le maintien du tarif du Pas-du-Nid de Corbeau pendant deux à trois cent autres années, chaque année, cela devient de plus en plus rentable pour lui. Le système de transport au Canada est efficace. Selon le produit concerné, il y a des anomalies dans les structures tarifaires pour les marchandises, mais je choisirais un libre marché et je crois qu'on devrait alors laisser agir les forces du marché. Si notre commerce avec les États-Unis, était



[Text]

to Chicago would cure any anomalies there may be in the Canadian system.

**Senator Godfrey:** Because I find it a rather unusual attitude on behalf of the business corporations, I was very interested in going back to the good old days of C. D. Howe, the man who was responsible for the fast write-offs and so on. However, no mention is ever made of the 1972 budget, which really brought in fast write-offs in two years, five per cent investment tax credit; it brought in lower corporate taxes, with the result that you mentioned in the steel industry, who have not paid any corporate taxes in something like four years, and don't expect to for another nine. I am talking about Stelco. Do you not recognize the fact that the 1972 budget was very helpful and really addressed itself to the very problems that you are talking about here?

**Mr. Hobbs:** I agree exactly with your view, except that since between 1947 and 1949, when the Howe view prevailed, a vast number of things have since been imposed on industry that did not exist then. Therefore you got a clearer response. Today we have a very complex situation that has many other factors that bear on these companies. I think we have a certain pride in Canada at the effectiveness of our steel industry compared with south of the border.

**Senator Godfrey:** The other companies can take exactly the same advantage as the steel industries. I might say that the steel companies are the first to admit that part of their success is due to our government's tax policy.

**Mr. Hobbs:** Of course. They have had the cash to keep their plants competitive with the Japanese plants.

**Senator Godfrey:** Other manufacturers can take advantage of exactly the same tax policies, can they not? I am just trying to find out what specific things you are pointing at. For instance, I talked to Stelco a few months ago and they said the steel industry can start taking depreciation on a new plant as the plant is being built.

**Mr. Hobbs:** That is right.

**Senator Godfrey:** The greatest thing that ever happened to the steel industry was the 1972 budget, which allowed them write-offs in two years. Dofasco tell me they will not be paying any income tax for seven or eight years from now on because they have got a plant expansion. All this is great, but I never see any recognition from people from the business community of the fact that the government has been of assistance. What specifically in manufacturing should the government do that they are not doing now? For example, you have got the two-year write-off. Now you have up to twenty per cent investment tax credit, depending on the area. What have you got in mind right now since 1972, which we have been hearing quite a dirge of.

[Traduction]

plus libre je suis persuadé que l'expédition de marchandises de Vancouver et de Seattle à Chicago permettrait de résoudre toutes les anomalies que l'on retrouve dans le système canadien.

**Le sénateur Godfrey:** Parce que je trouve que c'est une attitude relativement inusitée de la part des entreprises, j'ai été très intéressé à revenir au bon vieux temps de C. D. Howe, l'homme responsable des amortissements rapides et d'autres choses. On ne parle cependant jamais des prévisions budgétaires de 1972, qui ont vraiment introduit les amortissements rapides de deux ans, un crédit d'impôt à l'investissement de 5 p. 100; il a introduit des impôts plus faibles sur les sociétés, ce qui a entraîné la situation que vous avez décrite dans l'industrie de l'acier, où une certaine société n'a pas payé d'impôt sur les sociétés, depuis environ quatre ans, et qui, je crois, n'en paiera pas pour environ neuf autres années. Je parle de Stelco. Ne reconnaissez-vous pas que le budget de 1972 a été très utile et qu'il s'est vraiment attaqué aux problèmes dont nous parlons ici?

**M. Hobbs:** Je suis parfaitement d'accord avec vous, sauf que depuis 1947 à 1949, période à laquelle l'option Howe dominait, un grand nombre de choses qui n'existaient pas alors ont été imposées à l'industrie. Vous aviez donc une réaction plus précise. Aujourd'hui, nous avons une situation très complexe qui comprend de nombreux autres facteurs qui entrent en ligne de compte. Je crois que nous sommes assez fiers de l'efficacité de notre industrie de l'acier, en comparaison de celle qui existe au Sud de nos frontières.

**Le sénateur Godfrey:** Les autres sociétés peuvent jouir des mêmes avantages que l'industrie de l'acier. Je pourrais dire que les sociétés du secteur de l'acier sont les premières à admettre qu'une partie de leur succès est attribuable à la politique fiscale de notre gouvernement.

**M. Hobbs:** Évidemment. Elles ont eu l'argent pour maintenir leurs usines concurrentielles avec les usines japonaises.

**Le sénateur Godfrey:** Les autres fabricants peuvent profiter des mêmes politiques fiscales, n'est-ce pas? J'essaie simplement de découvrir quelles sont exactement les éléments auxquels vous faites allusion. Par exemple, j'ai parlé à la Stelco il y a quelques mois et l'on m'a dit que l'industrie de l'acier peut commencer à accepter un amortissement sur une nouvelle usine au moment même où on la construit.

**M. Hobbs:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Le plus beau moment de l'histoire de l'industrie de l'acier a été la présentation du budget de 1972, qui leur permettait des amortissements en deux ans. Dofasco me dit que cette société ne paiera pas d'impôt sur le revenu pendant sept ou huit autres années, parce qu'elle procède à une expansion de ses usines. Tout cela est bien beau, mais je n'entends jamais des représentants du monde des affaires admettre que le gouvernement a été utile. Qu'est-ce que le gouvernement devrait faire dans le secteur manufacturier, qu'il ne fait pas actuellement? Par exemple, vous avez les amortissements sur deux ans. Maintenant vous avez un crédit d'impôt à l'investissement pouvant représenter jusqu'à 20 p. 100, selon la région. Que mijotez-vous depuis 1972?



[Text]

**Mr. Hobbs:** You are here getting into the further manufacturer, rather than the primary manufacturer.

**Senator Godfrey:** I am talking about secondary manufacturing.

**Mr. Hobbs:** The secondary manufacturer's problem is the problem of market. That is the first impediment. The second impediment is the fact that our aggregate load and regulatory drag on companies is greater than we can afford. Whether they are desirable or not is not what I am talking about.

**Senator Godfrey:** Talking about regulations, you mentioned lead boots. When you referred to lead boots I did not understand that you were talking only about primary industry. I thought you were sweeping everything in on that.

**Mr. Hobbs:** I was sweeping all of it in on that.

**Senator Godfrey:** I just want to know in what way the lead is for secondary manufacturing.

**Mr. Hobbs:** For secondary industry there is the difficulty it has in, for instance, the local area of British Columbia—high labour cost, high land cost, high raw material cost.

**Senator Godfrey:** And the fault of that, as you pointed out, is the natural resource industry.

**Mr. Hobbs:** That's just geography. Therefore it has to be selective.

**Senator Godfrey:** I recognize that, but that is not something to do with government particularly. You said that the real profit is the amount paid out in dividends to shareholders.

**Mr. Hobbs:** I think one can make a case for that.

**Senator Godfrey:** What about Algoma steel?

**Senator Hicks:** You would have to say Sir James Dunn ran a very unprofitable operation.

**Senator Godfrey:** Because they did not start paying out dividends until after he died.

**Mr. Hobbs:** That is quite true. If you look at Sir James' operation it was badly constructed. He was all in the primary end where there is not any profit; he did not have the finishing capacity which would have liberated the earnings of that primary operation. In fact, it was self-regenerating, but it sure as hell wasn't profitable in the terms in which I am speaking.

**Senator Godfrey:** I know a bit about the steel industry, and I have the criticism that it was not in proper balance and that sort of thing.

**Mr. Hobbs:** That is right.

**Senator Godfrey:** I am just pointing out that some of the most successful companies we have are ones who don't pay any dividends at all. The shareholders benefit by the increase in the value of the company by the very things you are pointing at.

**Mr. Hobbs:** Hope springs eternal, senator, and I have no assurance that those same companies will twenty years down the line, having paid no dividends to their shareholders, ever

[Traduction]

**M. Hobbs:** Vous parlez maintenant d'un fabricant autre que le fabricant primaire.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle de la fabrication secondaire.

**M. Hobbs:** Le problème du fabricant secondaire est celui du marché. C'est le premier obstacle. Deuxième obstacle est qu'il y a déjà trop de règlements imposés à l'industrie. Je n'essaie pas d'établir si ces choses sont souhaitables ou non.

**Le sénateur Godfrey:** A propos des règlements, vous avez parlé d'un fardeau restrictif, mais j'ignorais que vous ne parliez que de l'industrie primaire. Je croyais que vous englobiez tout.

**M. Hobbs:** J'englobais toute l'industrie.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais savoir de quelle façon cela touche le secteur manufacturier secondaire.

**M. Hobbs:** Pour l'industrie secondaire, il y a les problèmes qu'elle éprouve en Colombie-Britannique, par exemple—salaires élevés, prix des terrains élevés, coûts des matières brutes élevés.

**Le sénateur Godfrey:** Et comme vous l'avez dit, c'est l'industrie des ressources naturelles qui est responsable de cette situation.

**M. Hobbs:** Ce n'est qu'une question de géographie. Il faut donc que ce soit sélectif.

**Le sénateur Godfrey:** Fort bien, mais cela ne touche pas le gouvernement en particulier. Vous avez dit que le vrai profit est le montant payé en dividendes aux actionnaires.

**M. Hobbs:** Je crois qu'on pourrait dire cela.

**Le sénateur Godfrey:** Et Algoma steel?

**Le sénateur Hicks:** Vous devez admettre que Sir James Dunn avait une exploitation qui n'était vraiment pas rentable.

**Le sénateur Godfrey:** Parce que la société n'a commencé à payer des dividendes qu'après sa mort.

**M. Hobbs:** C'est exact. Si vous étudiez l'exploitation de Sir James, elle était mal structurée. Il faisait tout dans le secteur primaire, où il n'y pas de bénéfices; et il n'avait pas les moyens d'usinage qui lui auraient permis de libérer les revenus de cette opération primaire. De fait, cette exploitation était auto-régénératrice, mais n'était vraiment pas rentable selon les critères dont je parle.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'y connais un peu sur l'industrie de l'acier, et je suis d'avis qu'elle était mal équilibrée, et ainsi de suite.

**M. Hobbs:** C'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne fais que signaler que certaines des sociétés qui ont connu le plus grand succès sont celles qui ne paient pas du tout de dividendes. Les actionnaires tirent profit de la valeur accrue de la société, grâce aux éléments que vous signalez.

**M. Hobbs:** Il y a toujours de l'espoir, monsieur le sénateur, et je ne peux pas vous assurer que ces mêmes sociétés, dans 20 ans, après n'avoir versé aucuns dividendes à leurs actionnaires,



[Text]

realize on those values. Maybe they will, maybe they won't. What I am saying is that if they become all that valuable, a raider will come along and break the thing up and distribute it, and then we will see what the real dividends are.

**Senator Godfrey:** They may do that in the States. They don't do it here because of our tax laws. Can you name one company that has been broken up in Canada the way they do down in the States?

**Mr. Hobbs:** No, but it can be done in Canada.

**Senator Godfrey:** You have been reading *Fortune* too much. Like a lot of business people in this world, they have got to keep up to date with everything by reading *Fortune*.

**Mr. Hobbs:** No, sir.

**Senator Godfrey:** You also said that industry must be self-supporting and self-regenerating. I gather you do not believe they should have any kind of government assistance. That is, if they cannot stand on their own two feet. Let us take two examples in the aircraft industry, de Havilland and Canadair. Canadair was going to be sold off by General Dynamics for the real estate because they would not put any more capital into it, and if the government had not moved in there you would not have Canadair. With de Havilland, the parent company, I think something like \$100 million have been spent in developing the Dash-7.

**Mr. Hobbs:** A fine aircraft.

**Senator Godfrey:** I am told they have now sold enough that it is going to be justified.

**Mr. Hobbs:** They say now they will sell enough aircraft, but they have not yet. How about the aircraft company in Victoria?

**Senator Godfrey:** I don't know about that one. At any rate, Canadair is an example where an entrepreneur took hold of the thing, we got the Challenger, and we are all familiar with that. I am just taking you up on these generalizations. I am a sort of pragmatic person who looks at things case by case.

**Mr. Hobbs:** I am delighted that I have succeeded.

**Senator Godfrey:** What would you have done when the railways went belly-up after the First World War? Would you let them go under, the ones who went bankrupt?

**Mr. Hobbs:** I did make a proviso there. I did say there were some cases, a few cases, where obviously the government had to move in, but in my view there were very few cases.

**Senator Godfrey:** I am not arguing that in any way, shape or form. Certainly, I am not arguing with the illustrations you used, like Sisco.

**Mr. Hobbs:** The reason I picked on Sisco is that I noticed you did have the president of Sisco appearing before this committee not long ago.

**Senator Hicks:** I said very much the same thing as you did when with a group of politicians I visited Cape Breton for a while. I was roundly booed, but afterwards an amazing number of people came up to me and recognized that they had

[Traduction]

pourront profiter de ces valeurs. Elles ne le pourront peut-être pas. Je dis que si elles finissent par avoir vraiment de la valeur, peut-être qu'un pirate surviendra, achètera l'entreprise, la démantèlera, et redistribuera les actions, et c'est alors que nous verrons ce que sont les véritables dividendes.

**Le sénateur Godfrey:** Ils agissent peut-être ainsi aux États-Unis. On ne le fait pas ici, en raison des lois fiscales. Pouvez-vous nommer une société qui a été divisée au Canada comme ils le font aux États-Unis?

**M. Hobbs:** Non, mais cela peut se faire au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Vous lisez trop souvent la revue *Fortune*. Comme bien d'autres hommes d'affaires, ils se tiennent au courant de tout ce qui se passe en lisant *Fortune*.

**M. Hobbs:** Non monsieur.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez également dit que l'industrie doit être indépendante et auto-régénératrice. Je suppose que vous ne croyez pas que les sociétés devraient recevoir une aide du gouvernement. C'est-à-dire, si elles ne peuvent pas être indépendantes. Prenons deux exemples dans l'industrie de l'aviation, de Havilland et Canadair. General Dynamics allait vendre Canadair, parce qu'ils ne voulaient plus investir dans cette société, et si le gouvernement n'était pas intervenu, Canadair n'existerait plus. La société-mère de Havilland a investi, je crois, quelque \$100 millions pour la conception du Dash-7.

**M. Hobbs:** Un bel aéronef.

**Le sénateur Godfrey:** D'après ce qu'on m'a dit, la société en a maintenant vendu assez pour rentrer dans ses frais.

**M. Hobbs:** Elle dit maintenant qu'elle en vendra suffisamment, mais ce n'est pas chose faite. Et la société qui fabrique des aéronefs à Victoria?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais rien à ce sujet. Quel que soit le cas, Canadair est un bon exemple d'un entrepreneur qui a su prendre les choses en main. Il nous a donné le Challenger, que nous connaissons bien. Je ne fais que reprendre vos généralisations. Je suis un homme pratique, qui étudie les choses une à une.

**M. Hobbs:** Je suis heureux d'avoir réussi.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'auriez-vous fait, lorsque les chemins de fer se sont trouvés en difficulté, après la première guerre mondiale? Les auriez-vous laissés faire faillite?

**M. Hobbs:** J'ai fait une réserve. J'ai bien dit que, dans quelques rares cas, le gouvernement devait intervenir.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne discute pas ce point, et je ne m'en prends nullement aux exemples que vous avez choisis, tel celui de Sisco.

**M. Hobbs:** J'ai donné Sisco en exemple, parce que le Comité a, dernièrement, entendu le président de cette société.

**Le sénateur Hicks:** J'ai dit à peu près ce que vous venez de dire, lorsque j'ai visité le Cap Breton, avec un groupe de parlementaires. On m'a hué, mais un nombre surprenant de personnes sont ensuite venues me voir pour me dire qu'il leur



[Text]

to come to grips with the problem. Sisco is now costing the taxpayers of Nova Scotia between \$20,000 and \$25,000 per year per job.

**Mr. Hobbs:** But it needs a big infusion now. In addition to the annual losses you will have to shove another couple of hundred million in there to hope make it viable.

**Senator Hicks:** That is right.

**Mr. Hobbs:** This is nonsense. It would have been better if the government had just given somebody the money, or a quarter of the money, that was poured into that plant from the old Dosco days, when it was a perfectly good plant and making rail, but there is no market for rail now and that is why that plant is a problem. If the money had been given to somebody to start an appropriate industry there it might well by now have been viable and adding to the economy. That is really my point.

**Sénateur Godfrey:** Another case you mentioned was that of Massey Ferguson. Would that be a case where the government has to accept some of the responsibility, or would you say it was just straight bad management mistakes that were responsible for their difficulties?

**Mr. Hobbs:** I believe that Massey is the author of its own problems, and I believe it should have to live with the result of the management of that company.

**Sénateur Godfrey:** I am not going to argue with that statement, particularly since I don't regard it as a Canadian company, when it moved its head office down to Des Moines, Iowa. Mr. Thornborough seemed to spend more time in Palm Beach than he did in Toronto.

**Sénateur Hicks:** Maybe he thinks Palm Beach is pleasanter than Toronto.

**Sénateur Godfrey:** It was closer to Bud McDougal. I have to make a speech in the Senate in a few minutes, I am sorry I have to leave.

**The Deputy Chairman:** Would you say that Sidbec in Quebec is a case like Sisco, which you mentioned? You know about Sidbec?

**Mr. Hobbs:** I know it well. I have problems with nationalized industry as a concept. The management of Sidbec, as I understand, is pretty good. It may well be successful. Where ought we to draw the line on some of these things? I think you cannot have two classes of citizens. There is certainly a market in Quebec for steel, and, as I would see it, the preferable way for that to be served would be where the circumstances of steel are sufficiently attractive to build plants, and why not leave it to the private sector to do the job? That is really my only comment. I am glad that Sidbec did not go on with some of their very large plans that they talked about ten or fifteen years ago, which scared hell out of me.

**Sénateur Yuzyk:** The oil industry involves huge sums of money, which apparently we in Canada seem to be incapable of raising, and therefore we have to go to big multinationals.

[Traduction]

fallait maintenant s'attaquer au problème. Sisco coûte actuellement aux contribuables de la Nouvelle-Écosse, de \$20,000 à \$25,000 par année, par emploi.

**M. Hobbs:** Mais elle a immédiatement besoin d'une injection massive de capitaux. En plus des pertes annuelles, il faudra investir quelques centaines de millions de dollars, pour que l'entreprise soit rentable.

**Le sénateur Hicks:** En effet.

**M. Hobbs:** C'est absurde. Il aurait mieux valu que le gouvernement donne à quelqu'un le quart de l'argent qui a été investi dans cette usine, qui fonctionnait très bien du temps où Dosco faisait des rails, mais il n'y a plus de marché pour les rails et c'est pourquoi la situation de Dosco n'est pas florissante. Si l'on avait donné cet argent pour mettre sur pied une industrie, celle-ci serait peut-être viable aujourd'hui, et contribuerait au développement économique. Voilà ce que je voulais dire.

**Le sénateur Godfrey:** On a aussi parlé de Massey Ferguson. Le gouvernement doit-il, selon vous, accepter une part de responsabilité ou si les difficultés de cette société sont, tout simplement, attribuables à une mauvaise gestion?

**M. Hobbs:** Je crois que la société Massey Ferguson s'est elle-même créée ses problèmes et qu'elle devrait en assumer la responsabilité.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vous contredirai pas, surtout que je ne considère pas cette société comme une société canadienne, depuis qu'elle a déménagé son siège social à Des Moines en Iowa. M. Thornborough semblait passer plus de temps à Palm Beach qu'à Toronto.

**Le sénateur Hicks:** Il préfère peut-être le climat de Palm Beach à celui de Toronto.

**Le sénateur Godfrey:** Il voulait se rapprocher de Bud McDougal. Veuillez m'excuser, je dois partir parce qu'il me faut prononcer un discours au Sénat dans quelques minutes.

**Le vice-président:** A votre avis, le cas de Sidbec, au Québec, est-il comparable à celui de Sisco? Vous connaissez Sidbec?

**M. Hobbs:** Très bien. J'ai du mal à accepter le concept de la nationalisation des industries. Si je ne m'abuse, la société possède de très bons gestionnaires. Elle connaît peut-être du succès. Où devrions-nous tirer la ligne de démarcation? Il ne saurait, je crois, y avoir deux catégories de citoyens. Il existe certainement, au Québec, un marché pour l'acier, mais à mon avis, lorsque les circonstances le justifient, on devrait laisser au secteur privé le soin de construire des usines sidérurgiques. C'est vraiment tout ce que j'ai à dire à ce sujet. Je suis heureux que Sidbec n'ait pas donné suite aux grands projets qu'elle nourrissait il y a dix ou quinze ans et qui m'avaient littéralement terrorisé.

**Le sénateur Yuzyk:** L'industrie pétrolière exige des capitaux énormes, qu'il nous semble impossible de réunir au Canada. C'est pourquoi nous nous adressons à de grosses multinationales.



[Text]

**Mr. Hobbs:** As the government of Canada goes to New York for money also.

**Senator Yuzyk:** How can Canadians compete with these multinationals in the oil industry? How can new Canadian companies come into the picture without some support from the government, whether it is provincial or federal?

**Mr. Hobbs:** The new Canadian companies are pretty active in the United States.

**Senator Yuzyk:** I am talking about Canada, particularly since this is a vast field where capital will be necessary for development.

**Mr. Hobbs:** Perhaps I might say this, with all deference to the political views that you may hold as being nominated to the Senate by different parties. It seems to me that by giving the remote regions very significant grants, previously write-offs, we are distorting the logical pace of oil and gas development in Canada. Those grants are going to induce Canadian firms to work in areas that are remote and are not in a natural sequence.

In other words, obviously if you are starting resource development you develop those resources which are closest and most profitable, and gradually reach out over time. By forcing the pace in the north and off-shore and penalizing in net effect through the grant system the work within the provinces—because the federal government does not have direct natural resource control in the provinces—we are distorting the orderly development of the oil industry, in my view. I think one should properly develop those resources that could be most economically developed and gradually reach out as you require the product from more distant fields. I think this is a tragic mistake.

**Senator Yuzyk:** But the demand is there, whether your industry is closer to the markets or farther. I am talking about oil and gas, of course.

**Mr. Hobbs:** Who is best to decide which is the most effective economic sequence, government or industry, the people who are working at it or the people who are supervising it from Ottawa? I would suggest, that the industry has probably the best view of the most efficient and cost-effective way of extracting these resources.

**Senator Hicks:** Could you not make some argument that the development of some types of the northern and far off resources, like the tarsands and so on, because they require very long lead time, should nevertheless be encouraged to get going now, when they are not the most profitable and most economical?

**Mr. Hobbs:** Indeed, no question about that. The tarsands would go in today's present world oil situation without a shadow of doubt, yes. However, I have some first-hand knowledge of Panarctic, where the participants, including the federal government, were very interested in the extremely large structures in the far north, on the northern islands and the waters between those islands. When they were drilled it turned out that instead of there being oil in those structures there was

[Traduction]

**M. Hobbs:** Le gouvernement du Canada va aussi emprunter à New York.

**Le sénateur Yuzyk:** Comment les Canadiens peuvent-ils concurrencer ces multinationales dans l'industrie pétrolière? Comment de nouvelles sociétés canadiennes peuvent-elles s'engager dans ce domaine, sans l'appui des gouvernements, provinciaux ou fédéral?

**M. Hobbs:** Les nouvelles sociétés canadiennes sont assez actives aux États-Unis.

**Le sénateur Yuzyk:** Je parle du Canada, surtout parce qu'il faudra des capitaux énormes pour financer l'exploration pétrolière.

**M. Hobbs:** Sauf le respect que je vous dois, en qualité de sénateurs nommés par différents partis, puis-je ajouter un mot. Il me semble qu'en accord des subventions très importantes aux régions éloignées, auparavant des amortissements, nous faussons le cours logique de l'exploitation pétrolière et gazière au Canada. Ces subventions inciteront les sociétés canadiennes à se lancer dans des régions de plus en plus éloignées.

En d'autres termes, le développement des ressources commence par celles qui sont les plus proches et les plus profitables. En accélérant l'exploitation des ressources pétrolières du Nord et des ressources sous-marines, au moyen de subventions, et au détriment de l'exploitation des ressources des provinces et parce que le gouvernement fédéral n'exerce pas de contrôle sur les ressources naturelles des provinces, nous perturbons le développement ordonné de l'industrie pétrolière. Je crois qu'on devrait d'abord exploiter les ressources les plus économiques pour ensuite s'attaquer graduellement aux gisements plus éloignés. A mon avis, on est en train de commettre une grave erreur dans ce domaine.

**Le sénateur Yuzyk:** Mais la demande existe, que votre industrie soit proche ou éloignée des marchés. Je parle, évidemment, du pétrole et du gaz naturel.

**M. Hobbs:** Qui est le mieux placé pour décider quelle est la séquence économique la plus logique, le gouvernement ou l'industrie, les gens qui travaillent dans ce domaine ou ceux qui les supervisent d'Ottawa? Je crois, messieurs, que c'est sans doute l'industrie qui peut extraire ces ressources le plus efficacement et le plus économiquement possible.

**Le sénateur Hicks:** Ne pourrait-on pas soutenir qu'il faut maintenant commencer à développer les ressources du Nord et les ressources éloignées, comme les sables bitumineux, même si ce ne sont pas, pour l'instant, les ressources les plus profitables et les plus économiques, et simplement parce qu'il faut y apporter beaucoup de temps?

**M. Hobbs:** Sans aucun doute. Compte tenu de la situation pétrolière mondiale actuelle, le développement des sables bitumineux s'impose. Toutefois, selon les renseignements de source sûre que j'ai obtenus au sujet de Panarctic, les participants à ce projet, y compris le gouvernement fédéral, s'intéressaient beaucoup aux grands projets dans l'extrême Nord, dans les îles du Nord et dans les eaux entre ces îles. Lorsqu'ils se sont mis à forer, ils ont découvert du gaz naturel au lieu du pétrole. Ils



[Text]

gas. They got a lot of gas, but the difficulty of getting a pipeline down from there is monumental. Had it been oil—and there is no way of telling when you are doing your original geophysics—you could have brought that oil out by tankers. That was a good gamble, but once it was known it was largely gas and there was very little oil, that thing should have been shut down and the money spent in areas that would produce a return, create new wealth in an earlier time span.

**Senator Hicks:** I have one more topic that I would ask our witness to comment on. You mentioned the Crowsnest rate and its relationship to the prairie farmer. I think most of us had on our desks today a submission from the Coal Producers Association urging that this should be reviewed so that freight rates can be calculated more realistically in relation to cost, and thus enable the freer and more profitable movement of coal in their case. Have you given some thought to this argument, or are you too much of a westerner, or feel too much prejudiced by coming from the west, to say anything critical of the Crowsnest rate?

**Mr. Hobbs:** First of all I have to say that I was chairman of Cominco Limited, which is a subsidiary of Canadian Pacific, and at the time I decided to devote myself in part to some public affairs I severed all my connections with both CPR and Cominco meticulously. Therefore, I have no connections whatsoever with either company. I think it is important to have that preamble. I know a little bit about the coal business, because Cominco put in one of the large metallurgical coal producers in the south-eastern portion of British Columbia.

I really do not think the coal producers have any business having a view on the Crowsnest rates. That is a problem for government. Either government will let those rates rise to a level that will permit them to pay the cost of that service or government will have to subsidize it. There is no middle ground. Therefore, I do not think it is any of the coal companies' business as to how the Railway industry manages to get compensatory rates. I would say again that in the event we deal with freer trade, the south-eastern portion of British Columbia is very close to the United States, and if one were to open that up—which I am sure will upset my friends and colleagues in the CPR—you would very soon find out where the rate should be.

**Senator Hicks:** I presume the argument has been made that with this strain upon them the railways cannot afford to produce the types of rolling stock and so on required.

**Mr. Hobbs:** That is the assumption I was making.

**Senator Yuzyk:** My last question is a very general one. The success of Japan is generally attributed to the close co-operation of government, industry and labour.

**Mr. Hobbs:** I think that is correct.

**Senator Yuzyk:** Do you think we can achieve this in Canada by finding a better method of dealing with economic problems,

[Traduction]

ont trouvé beaucoup de gaz naturel, mais la construction d'un pipe-line dans le Nord pose des problèmes presque insolubles. Si l'on avait découvert du pétrole, et il n'y a pas moyen de le savoir avant de faire les premiers forages, on aurait pu le transporter par pétrolier. On a couru le risque; mais lorsqu'on a découvert qu'il n'y avait que très peu de pétrole, il aurait fallu fermer les puits et consacrer l'argent à des projets qui auraient rapporté à plus court terme.

**Le sénateur Hicks:** J'aimerais demander à notre témoin son avis sur une autre question. Vous avez fait allusion au tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau et à son incidence sur l'agriculteur des Prairies. Je crois que la plupart d'entre nous ont eu en main aujourd'hui le mémoire de la *Coal Producers Association* (Association des producteurs de charbon) qui demandait que cette mesure soit réexaminée de façon à ce que les taux de fret soient calculés de façon plus réaliste par rapport au coût, ce qui leur permettrait d'acheminer le charbon plus librement et de façon plus profitable. Avez-vous pensé à cet argument ou bien vous sentez-vous trop homme de l'Ouest ou alors avez-vous trop de préjugé, en tant qu'homme de l'Ouest, pour critiquer le taux du Pas-du-Nid-de-Corbeau?

**M. Hobbs:** Tout d'abord, j'aimerais vous dire que j'ai été président de la *Cominco Limited*, qui est une filiale du Canadien Pacifique et, j'ai ensuite décidé de consacrer une partie de mon temps à quelques affaires publiques et j'ai coupé tous mes liens avec le Canadien Pacifique et la Cominco. Par conséquent, je n'ai aucun rapport quel qu'il soit avec l'une ou l'autre de ces sociétés. Je crois qu'il était important de le préciser. Je connais un peu le secteur du charbon, car Cominco était un des plus importants producteurs de charbon métallurgique dans le sud-est de la Colombie-Britannique.

Je ne crois vraiment pas que les producteurs de charbon aient quoi que ce soit à dire sur les taux du Pas-du-Nid-de-Corbeau. C'est un problème qui se paie à l'échelle gouvernementale. Le gouvernement devra soit augmenter ces taux de façon à leur permettre de financer ce service soit le subventionner. Il n'y a pas de moyen terme. Par conséquent, je ne pense pas qu'il appartient aux compagnies de charbon de savoir comment l'industrie des chemins de fer obtient des taux compensatoires. Je voudrais rappeler que si les échanges se libéralisaient le sud-est de la Colombie-Britannique est très proche des États-Unis et s'il se libéralisaient ce qui, je suis sûr, embarrasserait mes amis et mes collègues du Canadien Pacifique, on saurait très vite où se situeraient ces taux.

**Le sénateur Hicks:** Je suppose qu'on a déjà dit que les compagnies ferroviaires ne peuvent se permettre de produire les types de matériel roulant requis avec ces pressions qui s'exercent sur elles.

**M. Hobbs:** C'est ce que je vous dis.

**Le sénateur Yuzyk:** Ma dernière question est d'ordre très général. La réussite du Japon est généralement attribuée à la collaboration étroite qui existe entre le gouvernement, l'industrie et la main-d'œuvre.

**M. Hobbs:** Effectivement.

**Le sénateur Yuzyk:** Pensez-vous que ce soit également possible au Canada, si nous trouvons un meilleur moyen de



[Text]

by the government bringing in industry and labour in a more concrete form than we have now?

**Mr. Hobbs:** In one sense yes, in another sense no. When I spoke of the cultural climate, I think it is very important to understand that Japan has a very small bureaucracy. MITI and the other government agencies that deal with industry have the job of assisting industry and helping it be more effective. That is their sole job.

**Senator Hicks:** Also, they are a unitary state as opposed to a federal one.

**Mr. Hobbs:** Senator, I will leave that one.

**Senator Hicks:** I believe that Canada can only exist as a federal state, but I think there are some prices we have to pay for it.

**Senator Yuzyk:** But we still need the co-operation of all these three factors.

**Mr. Hobbs:** Again in relation to their culture, there is a pride in Japan of Japan's accomplishments, and this is greatly encouraged by industry and the governments of Japan to make a sense of mutual dependency, teamwork and accomplishment. These are the kinds of things I think we have to get. It is not that great a shift in thinking, but it would be profound in its effect.

**Senator Hicks:** I made one other note. It is not very important, but my curiosity was piqued when you said, in referring to Canada's paper industry, that we did an excellent job competing on an international basis with the exception of fine papers.

**Mr. Hobbs:** There are still tariffs that block some of our fine papers. Most of them were reduced in the Tokyo Round, but we still do not have sufficient access to the North American market to let that really bloom.

**Senator Hicks:** So it is a market problem rather than a technological problem.

**Mr. Hobbs:** Yes.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, in your name I wish to thank our witness who was kind enough to be with us this afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

résoudre les problèmes économiques et si le gouvernement essayait de regrouper l'industrie et la main-d'œuvre?

**M. Hobbs:** Oui et non. Lorsque j'ai parlé du climat culturel, je crois qu'il est très important de comprendre que la bureaucratie du Japon est très petite. MITI et les autres organismes gouvernementaux qui traitent avec l'industrie ont pour tâche d'aider l'industrie à devenir plus rentable. C'est là leur unique responsabilité.

**Le sénateur Hicks:** De plus, il s'agit d'un état unitaire et non fédéral.

**M. Hobbs:** Sénateur, je ne répondrai pas à cette question.

**Le sénateur Hicks:** Je crois que le Canada ne peut exister que sous une forme fédérale, mais je pense qu'il faut en payer le prix.

**Le sénateur Yuzyk:** Mais nous avons toujours besoin de la coopération de ces trois facteurs.

**M. Hobbs:** De nouveau, en ce qui concerne leur culture, les Japonais sont très fiers de leurs réalisations, ce qu'encouragent l'industrie et les gouvernements du Japon pour qu'il y ait un sentiment de dépendance mutuelle, de travail en équipe et d'accomplissement. Voici ce que nous devrions chercher à faire. Ce n'est pas une pensée révolutionnaire mais ses répercussions seraient très importantes.

**Le sénateur Hicks:** J'ai noté autre chose. Ce n'est pas très important mais ma curiosité a été piquée lorsque vous avez dit, en parlant de l'industrie de la papeterie du Canada, que nous sommes très concurrentiels à l'échelle internationale sauf en ce qui concerne les papiers fins.

**M. Hobbs:** Il existe toujours des droits de douane qui bloquent certains de nos papiers fins. La plupart d'entre eux ont été réduits lors des négociations de Tokyo mais nous n'avons toujours pas suffisamment accès au marché nord-américain.

**Le sénateur Hicks:** Il s'agit donc d'un problème de débouchés, et non d'un problème technologique.

**M. Hobbs:** Oui.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, j'aimerais en votre nom remercier notre témoin qui a bien voulu comparaître devant nous cet après-midi.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gerald H. D. Hobbs, (Former Chairman of COMIN-  
CO Ltd.)

M. Gérald H. D. Hobbs, (ancien président de COMINCO  
Ltd.)





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 19, 1981

Le jeudi 19 mars 1981

Issue No. 28

Fascicule n° 28

### Complete Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-59  
"An Act to provide supplementary  
borrowing authority"

### Seule et unique séance sur:

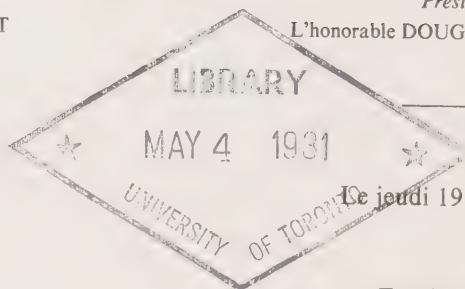
La teneur du Bill C-59, «Loi attribuant  
un pouvoir d'emprunt supplémentaire»

## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Thursday, March 12, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-59, intituled: “An Act to provide supplementary borrowing authority”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter related thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 12 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-59, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1981

(30)

*[Text]*

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the subject-matter of Bill C-59, "An Act to provide supplementary borrowing authority".

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Grosart, Hicks, Leblanc, Manning, Sparrow. (9)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Langlois.

*In attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

*The following witnesses were heard:*

The Honourable Pierre Bussières, Minister of State, Department of Finance;

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance.

*In attendance:*

Mr. Gordon W. King, Director, Capital Markets Division, Department of Finance.

On motion by Senator Hicks it was agreed that the Committee should report that the subject-matter had been examined and that no suggested changes be made to the Bill at this time.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MARS 1981

(30)

*[Traduction]*

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier la teneur du Bill C-59, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Grosart, Hicks, Leblanc, Manning, Sparrow. (9)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Langlois.

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Les témoins suivants sont entendus:*

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État du ministère des Finances;

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances.

*Aussi présent:*

M. Gordon W. King, directeur, Division des marchés de capitaux, ministère des Finances.

Sur motion du sénateur Hicks, il est convenu que le Comité fasse rapport que la teneur du bill a été étudiée et qu'aucun changement proposé ne soit fait au bill présentement.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

March 19, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred the subject-matter of Bill C-59, "An Act to provide supplementary borrowing authority", has in obedience to the order of reference of Thursday, March 12, 1981, examined the said subject-matter and reports that no suggested changes be made to the Bill at this time.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le 19 mars 1981

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel on a renvoyé la teneur du Bill C-59, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», a conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 12 mars 1981, examiné la teneur dudit bill et en fait rapport qu'aucune modification ne devrait être apportée au Bill dans l'immédiat.

Respectueusement soumis,

*Le président*

D. D. Everett

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 19, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-59, to provide supplementary borrowing authority.

**Senator Douglas D. Everett (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are here for two reasons this morning, one of which is to examine the subject matter of Bill C-59, to provide supplementary borrowing authority. If we conclude that, we will go on to the examination of supplementary estimates (C). In respect of Bill C-59 we are very honoured to have in attendance the Honourable Pierre Bussières, Minister of State for Finance, and with him Mr. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, who has been with us before and is an old friend.

I understand, Mr. Bussières, you have some opening remarks. Would you like to proceed?

**L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances):** Merci, monsieur le président. Comme vous l'avez indiqué, le projet de loi C-59, dont est saisi actuellement votre comité, demande l'autorisation d'un pouvoir d'emprunt de 14 milliards de dollars, et ce, pour l'exercice financier 1981-82. Ce projet de loi propose que tout le pouvoir d'emprunt non-utilisé, dans la mesure où ce pouvoir d'emprunt non-utilisé dépasse la somme de trois milliards, s'annulera automatiquement au 31 mars 1982. C'est donc dire que le pouvoir d'emprunt ou l'autorité d'emprunt pourrait courir au-delà du 31 mars 1982, si et seulement si ce résidu de pouvoir d'emprunt était inférieur à un montant de trois milliards de dollars. Si ce n'était pas le cas, il serait annulé automatiquement, suivant les dispositions du projet de loi à l'étude.

Le projet de loi demande aussi l'autorisation très explicite qu'on puisse emprunter en devises étrangères, aussi bien qu'emprunter en dollars canadiens.

Les besoins financiers du gouvernement découlent de sa stratégie budgétaire qui avait été exposée par le ministre des Finances, on s'en souvient, le 28 octobre dernier, et découle aussi de la position financière globale du gouvernement. On doit se rappeler que le budget prévoyait pour l'année financière 1981-82, un déficit budgétaire de 14.2 milliards de dollars et des besoins financiers budgétaires et non-budgétaires d'environ 11 milliards de dollars. Notre demande du gouvernement d'un nouveau pouvoir d'emprunt de l'ordre de 14 milliards de dollars pour la période de 1981-82 représente donc ce besoin financier, en plus d'une marge de trois milliards de dollars au cas où il nous faudrait contracter des emprunts en devises étrangères.

Monsieur le président, on doit également se rappeler que le budget d'octobre dernier a explicité la stratégie de réduction du déficit du gouvernement, réduction du déficit qui suivrait une politique de contrainte du taux de croissance des dépenses. Le déficit budgétaire devrait passer de 14.2 milliards cette année, à 13.7 milliards l'an prochain et à 11.8 milliards en 1983-84. Pendant cette même période, des sources croissantes de fonds provenant des comptes non-budgétaires aideront à

## TÉMOIGNAGES

Le jeudi 19 mars 1981 à Ottawa

[Traduction]

Le Comité sénatorial des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi C-59 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

**Le sénateur Douglas D. Everett (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin pour deux raisons: d'abord, pour examiner le projet de loi C-59 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire, et, si nous terminons notre discussion là-dessus, nous commencerons notre examen du budget supplémentaire (C). Quant au projet de loi C-59, nous avons le plaisir d'accueillir l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances), et aussi M. Handfield-Jones, le sous-ministre adjoint, dont nous avons déjà reçu les témoignages et que nous connaissons depuis bien longtemps.

Je crois savoir, monsieur Bussières, que vous désirez faire une déclaration préliminaire. Je vous passe donc la parole.

**The Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance):** Thank you Mr. Chairman. As you have indicated, Bill C-59, which your Committee is presently examining, requests the provision of supplementary borrowing authority to the sum of \$14 billion for the 1981-82 fiscal year. The Bill proposes that all unused borrowing authority, where it exceeds three billion dollars, automatically expire on March 31, 1982. In other words, this borrowing authority could remain valid past March 31, 1982, if, and only if, this residual authority did not exceed three billion dollars. If that were not the case, it would automatically expire, pursuant to the conditions of the Bill presently under study.

The Bill also requests the very express authority to borrow in foreign currency, as well as in Canadian dollars.

The government's financial requirements are directly dependent upon its budgetary strategy which as you may remember, was presented last October 28, by the Minister of Finance, as well as on the global financial position of the government. We must remember that the budget forecast a deficit of \$14.2 billion in the 1981-82 fiscal year, as well as budgetary and non budgetary financial requirements of approximately \$11 billion. Our request to the government for supplementary borrowing authority of approximately \$14 billion for the 1981-82 fiscal period is therefore based on these financial requirements, with an additional margin of \$3 billion in the event that loans have to be contracted in foreign currency.

Mr. Chairman, it must also not be forgotten that last October's budget clearly stated the government's strategy for reducing the deficit, and such a reduction would be in line with its policy of restraint with respect to the growth rate of expenditures. The budget deficit should therefore go from 14.2 billion this year to 13.7 billion next year, and to 11.8 billion in 1983-84. Over this same period, increased sources of funding from non budgetary accounts will help to finance the deficit



## [Text]

financer le déficit budgétaire. La plus importante de ces sources, les comptes de pension, feront, selon les prévisions, un apport de 2.3 milliards en 1980-81 et de 2.9 milliards en 1981-82, et passant à 3.9 milliards en 1983-84. La marge de 3 milliards de dollars que nous demandons pour les imprévus est conforme, en fait, à la marge qu'on a prévue dans les divers projets de loi d'emprunt de ces dernières années.

Les besoins financiers mentionnés précédemment, pour 1981-82, ne tiennent pas compte des opérations de change. Ces dernières opérations peuvent être importantes. Elles peuvent s'effectuer dans les deux sens, et peuvent avoir des effets relativement importants, surtout sur les pouvoirs d'emprunt du gouvernement. Si le dollar canadien, par exemple, se raffermissait, le gouvernement devrait acheter des devises étrangères et, en conséquence, se procurer des dollars canadiens sur le marché intérieur. Par contre, si le dollar canadien fléchissait, le gouvernement pourrait devoir emprunter des devises pour renflouer ses avoirs officiels de devises, qui seraient épuisés en raison de ces opérations de change.

La clause relative à la capacité du gouvernement de contracter et de rembourser des emprunts en monnaie étrangère est une clause d'ordre technique, comme vous le savez bien; elle est analogue à une disposition incorporée pour la première fois à un projet de loi sollicitant un pouvoir d'emprunt, présenté par le gouvernement précédent, et ce en 1979. Au cours des années, le Canada a contracté des emprunts, et les a remboursés dans plusieurs devises étrangères. En 1978 cependant, le Canada a contracté un certain nombre d'emprunts importants à l'étranger, et a établi des lignes de crédit renouvelables auprès de plusieurs banques étrangères.

Cette disposition a été ajoutée pour confirmer le pouvoir du Canada d'emprunter des fonds en monnaies étrangères. On sait que la Loi sur l'administration financière est actuellement à l'étude; une disposition précisera la possibilité, pour le gouvernement, de conclure et de rembourser des emprunts en monnaies étrangères et serait incorporée aux modifications de cette loi. Une fois la modification adoptée, il est bien évident qu'il ne sera plus nécessaire d'avoir cette disposition dans un projet de loi qui solliciterait un pouvoir d'emprunt, à savoir la disposition de pouvoir emprunter en devises étrangères, aussi bien qu'en monnaie canadienne.

C'étaient les quelques commentaires que je voulais faire, monsieur le président, sur les articles précis et les dispositions très précises du projet de loi qui nous préoccupent. Je vous remercie.

**The Chairman:** Are there any questions, honourable senators?

**Le sénateur Leblanc:** Au sujet de la dette du pays, à l'heure actuelle, monsieur le ministre, j'ai un tableau qui indique, en pourcentages, les bons du Trésor en 1977, de 19 p. 100, en 1981, de 27 p. 100. Vous avez aussi les obligations négociables qui représentent en 1977 42 p. 100 et en 1981, 50 p. 100. Vous avez aussi les obligations d'épargne du Canada de 39 p. 100 à 23 p. 100. Comment se fait-il qu'on puisse moins emprunter, à l'heure actuelle, par le biais des obligations du pays, si on compare qu'on est passé de 34 p. 100 à 21 p. 100, ce qui veut dire que les Canadiens investissent moins dans leurs obligations et sont obligés d'aller ailleurs? Comment peut-on expli-

## [Traduction]

The largest of these sources, pension accounts, will, according to the forecast, mean an additional 2.3 billion in 1980-81, 2.9 billion in 1981-82 and 3.9 billion in 1983-84. The margin of \$5 billion which we are requesting for contingencies is, in fact, in complete accordance with the margin provided in various borrowing bills in the last few years.

The financial requirements previously mentioned for 1981-82 do not take into account exchange transactions. The latter can be of considerable importance. They can be carried out in both directions, and have relatively important effects, especially on the government's borrowing authority. For instance, if the Canadian dollar were to become stronger, the government would buy foreign currency and, consequently, acquire Canadian dollars on the internal market. If, however, the Canadian dollar were to become still weaker, the government could be obliged to borrow currency to replenish its official currency assets, which would become depleted through currency operations.

The clause pertaining to the government's ability to contract and to pay back loans in foreign currency is purely technical, as you well know; it is similar to a provision requesting borrowing authority incorporated in a bill for the first time in 1979, during the term of office of the previous government. Over the years, Canada has contracted loans, and has paid them back in several different foreign currencies. In 1978, however, Canada contracted a number of large foreign loans, and established renewable credit lines with several foreign banks.

This provision was added so as to confirm Canada's authority to borrow funds in foreign currencies. As we all know, the Financial Administration Act is presently under consideration; a provision establishing the government's power to contract and pay back loans in foreign currency is one of the possible changes to this Act. Once the amendment has been passed, it will obviously no longer be necessary to incorporate this provision—the one respecting the authority to borrow in both foreign currency and Canadian currency—in a Bill requesting supplementary borrowing authority.

That was the statement I wished to make, Mr. Chairman, on the specific points and provisions of the Bill which are causing us some concern. Thank you.

**Le président:** Honorables sénateurs, avez-vous des questions à poser?

**Senator Leblanc:** With respect to the national debt, I have here, Mr. Bussières, a table which indicates percentages of 19 per cent for Treasury Bonds in 1977 and of 27 per cent for 1981. There are, as well, negotiable bonds which represented 42 per cent in 1977, and 50 per cent in 1981. There are also Canada Savings Bonds, which have gone from 39 per cent to 23 per cent. How can we be borrowing less at the present time through the use of our bonds if we consider that the percentage has dropped from 34 to 21 per cent, which means that Canadians are investing less in their bonds and must go elsewhere? How does one explain the fact that Canadians are investing less in their bonds than before?



[Text]

quer le phénomène que les Canadiens souscrivent moins dans leurs obligations qu'auparavant?

**L'honorable M. Bussièrès:** Je voudrais que vous me répétiez les pourcentages du début de votre question, en distinguant bien entre les obligations d'épargne du Canada et les bons du gouvernement.

**Le sénateur Leblanc:** Au 31 mars 1977, les bons du Trésor représentaient 19 p. 100 de la dette totale.

Au 28 février 1981, elle représentait 27 p. 100. On a augmenté notre possibilité d'emprunter dans les bons du Trésor, les obligations négociables; ce ne sont pas des obligations d'épargne, à ce moment-là, et le pourcentage était 42 p. 100. Maintenant on est rendu à 52 p. 100, il y a donc une augmentation de 10 p. 100. Maintenant, dans les obligations d'épargne du Canada, nous avons 39 p. 100 et nous sommes baissés à 21 p. 100. D'après moi, c'est une marge considérable. Je me demande, comment peut-on expliquer le phénomène que les Canadiens souscrivent moins dans leurs obligations d'épargne, ce qui nous oblige d'emprunter d'autres façons, ce qui nous oblige, également, à aller sur les marchés extérieurs, parce que la dette extérieure du Canada a augmenté de 6 ou 7 p. 100?

**L'honorable M. Bussièrès:** Je ne crois pas qu'on doive établir des relations de cause à effet, comme vous le faites, pour tirer un tel genre de conclusion, en prenant la diminution des obligations d'épargne du Canada. L'hypothèse que vous proposez pourrait s'avérer exacte, si la raison pour laquelle il y a une réduction dans le pourcentage des emprunts, qui sont financés par les obligations d'épargne du Canada, était le résultat d'un refus, de la part des citoyens canadiens, d'acheter des obligations d'épargne du Canada.

**Le sénateur Leblanc:** C'est ce que je vous demande.

**L'honorable M. Bussièrès:** Ce qui s'est produit, c'est que le gouvernement lui-même a décidé d'accorder une moins large part de son financement à cet instrument d'emprunt que sont les obligations d'épargne du Canada. On a réduit le pourcentage d'émission des obligations d'épargne du Canada, par rapport à l'ensemble des instruments dont on se sert pour emprunter.

**Le sénateur Leblanc:** Quels sont les critères qui guident le gouvernement pour changer sa façon de procéder? Vous dites que le gouvernement a décidé de vendre moins d'obligations d'épargne aux Canadiens. Mais quel critère a amené ce gouvernement à changer la loi et aller chercher du financement ailleurs? On se base sur quoi?

**L'honorable M. Bussièrès:** J'imagine que M. Jones pourrait vous fournir la réponse à ce sujet. Il pourrait vous fournir des précisions sur certains aspects, comme les pourcentages de tranches de financement par les divers instruments du gouvernement du Canada.

**Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. I will not amplify what the minister has said in precise quantitative terms because in managing the public debt, and taking into account the capital

[Traduction]

**Hon. Mr. Bussièrès:** I would appreciate it if you could give me the figures mentioned at the beginning of your question once again, making a clear distinction between Canada Savings Bonds and government bonds.

**Senator Leblanc:** On March 31, 1977, Treasury Bonds represented 19 per cent of the total debt.

On February 28, 1981, it constituted 27 per cent of the debt. Our borrowing power was increased through Treasury Bonds and negotiable bonds; here we are not dealing with savings bonds and the percentage was still 42 per cent. It is now up to 52 per cent, which means that there has been an increase of 10 per cent. Now, with the Canada Savings Bonds, we started out with 39 per cent and we are now down to 21 per cent. As I see it, that is a considerable margin. What I am wondering is how one can explain the fact that Canadians are buying fewer savings bonds, thereby forcing us to raise funds by other means, and to look to foreign markets, as the foreign debt in Canada has increased by 6 or 7 per cent?

**Hon. Mr. Bussièrès:** I do not believe that one should establish a cause and effect relationship, as you have done, in order to draw such a conclusion on the basis of a decrease in investment in Canada Savings Bonds. Your theory could prove to be correct if the decrease in the percentage of loans, which are financed through Canada Savings Bonds, was the result of a refusal, on the part of Canadian citizens, to buy Canada Savings Bonds.

**Senator Leblanc:** That is what I am asking you.

**Hon. Mr. Bussièrès:** What happened is that the government itself decided to make its financing less dependent on Canada Savings Bonds as a borrowing instrument. The percentage of Canada Savings Bonds issued was reduced with respect to all of the other instruments used for borrowing.

**Senator Leblanc:** What are the criteria on which the government bases a decision to change its procedure? You say that the government decided to sell fewer Canada Savings Bonds. But what criteria led the government to change the law and to seek alternate sources of financing? What was this decision based on?

**Hon. Mr. Bussièrès:** I imagine that Mr. Jones could answer that question. He could give you some details on various aspects of this matter, for instance, the percentage of financing provided by each of the various instruments used by the government of Canada.

**M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Je ne m'étendrai pas davantage sur les chiffres avancés par le ministre parce que lorsqu'il est question de la dette publique et des conditions



[Text]

market conditions, it is not possible to set precise, quantitative targets.

The general objective of the government, in reducing its reliance on Canada Savings Bonds and increasing its reliance on marketable securities, has been clearly stated for a number of years and results from a view that having nearly 40 per cent of the Canadian-dollar debt in the form of Canada Savings Bonds, which can be cashed on demand, it involves too large an exposure for the government to the risk of encashment.

While it has long been recognized that Canada Savings Bonds provide a very attractive investment for small savers, the tendency of relying heavily on Canada Savings Bonds and offering Canada Savings Bonds to large as well as small investors, did involve a degree of exposure to encashment which was seen to be somewhat undesirable. Therefore, over the years there has been an objective of gradually relying less on Canada Savings Bonds and more on marketable securities, but the criteria has been one of general qualitative change in the structure of the government's liabilities, not in terms of any precise numerical targets.

**Senator Leblanc:** I understand your reasoning which is that Canada Savings Bonds can be reimbursed at any time, which makes them unstable for government financing.

**Mr. Handfield-Jones:** That is correct.

**Senator Leblanc:** Why do you leave Canadian capital and go to foreign capital? In 1977 only 1 per cent of government financing consisted of foreign borrowings, but now it amounts to 6 per cent. Are we leaving the Canadian market because of strict competition? What is the reason for the shift?

**L'honorable M. Bussières:** Si vous le permettez, sénateur, très brièvement, la raison principale de cette augmentation est la nécessité de plus grandes opérations de change sur le marché dues à plusieurs facteurs. Vous connaissez aussi bien que moi la fragilité et même, là, pour utiliser un terme chimique, la relativité des divers phénomènes qu'on a connus sur les marchés financiers, les taux d'intérêt, que ce soit même les taux de change. Alors, c'est d'abord pour des fins d'opérations de change que le pourcentage de ces emprunts à l'étranger a été utilisé. M. Handfield-Jones, si vous voulez compléter?

**Mr. Handfield-Jones:** Mr. Chairman, the recourse to foreign capital markets has been undertaken for the purpose of replenishing the exchange reserves at times when they have been depleted by operations in the exchange market. That is the sole reason why the Government of Canada borrows in foreign currencies.

The general strategy is to finance Canadian needs in the Canadian market. At times, such as in 1978 and in 1979 when there were heavy sales of foreign exchange and the need to replenish them by the issue of foreign-currency securities, those sales of exchange did generate Canadian dollars which could be used by the government in its other operations. The

[Traduction]

du marché des capitaux, il est impossible de fixer des objectifs quantitatifs précis.

L'objectif global du gouvernement de réduire sa dépendance envers les obligations d'épargne du Canada en faveur des titres négociables, a été énoncé très clairement il y a un certain nombre d'années déjà et découle de l'idée que le fait que les obligations d'épargne du Canada représentent presque 40 p. 100 de la dette en dollars canadiens encaissables à vue, expose un peu trop le gouvernement au risque de l'encaissement.

Même si on sait depuis longtemps que les obligations d'épargne du Canada sont un investissement très attrayant pour les petits épargnants, la tendance à se fier énormément sur celles-ci et   les offrir tant aux gros investisseurs qu'aux petits, expose le gouvernement au risque de l'encaissement, ce qui a été considéré comme peu souhaitable. C'est la raison pour laquelle on tente depuis quelques années de diminuer graduellement cette dépendance envers les obligations d'épargne du Canada et   se tourner davantage vers les titres négociables, en se promettant d'apporter des changements qualitatifs à la structure des exigibilités du gouvernement plutôt que de se fixer des objectifs quantitatifs précis.

**Le sénateur Leblanc:** D'après ce que je comprends, vous voulez dire que comme les obligations d'épargne du Canada peuvent être remboursées à n'importe quel moment, leur instabilité les rend impropres au financement gouvernemental.

**M. Handfield-Jones:** C'est exact.

**Le sénateur Leblanc:** Pourquoi alors laisser de côté les capitaux canadiens et recourir à des capitaux étrangers? En 1977, 1 p. 100 seulement du financement du gouvernement consistait en des emprunts à l'étranger alors qu'ils s'élèvent à l'heure actuelle   6 p. 100. laissons-nous de côté le marché canadien en raison de la concurrence? Quelle est donc la raison de ce changement?

**Hon. Mr. Bussières:** With your permission, Senator, I would briefly say that the main reason for this increase stems from the need for greater exchange operations on the market due to many factors. You are as familiar as I am with the frailty, and I would even use a chemical term, the relativity, of various phenomena on the financial markets, whether with respect to interest rates or exchange rates. And so, it is mainly for purposes of exchange operations that the percentage of these foreign borrowings was used. Mr. Handfield-Jones, would you like to add to that?

**M. Handfield-Jones:** Monsieur le président, si l'on a eu recours aux marchés étrangers de capitaux, c'est qu'il nous fallait reconstituer nos réserves de devises qui avaient été entamées par suite d'opérations effectuées sur le marché du change. C'est la seule raison qui pousse le gouvernement du Canada à emprunter en devises étrangères.

La stratégie consiste globalement à financer les besoins du Canada sur le marché canadien. A certains moments en 1978 et en 1979, par exemple, les ventes de devises ont été très élevées et il a fallu reconstituer les stocks en émettant des titres en devises, mais ces ventes de devises ont permis d'acquérir des dollars canadiens que les pouvoirs publics ont pu utiliser



*[Text]*

motive of the issue of the foreign currency securities was not to raise funds for the government's Canadian operations, but to replenish the foreign exchange reserves.

**Senator Doody:** We were discussing the risk of Canada Savings Bonds being cashed in large amounts. Is that risk greater than the exposure with foreign currency borrowings? I rather suspect that some of these exotic currencies are far more volatile than the Canadian dollar but Mr. Handfield-Jones tells us that this is an entirely different situation since the moneys will be borrowed for foreign currency exchange purposes and not for government financing.

**Mr. Handfield-Jones:** That is correct.

**Senator Doody:** Regardless of the strength of the Canadian dollar or the availability of Canadian funds, we still have to borrow these foreign exchange currencies for our own external trading, is that correct?

**Mr. Handfield-Jones:** Essentially, yes.

**Senator Doody:** Would you elaborate?

**Mr. Handfield-Jones:** The need for issuing foreign currency securities arises only when the Canadian dollar is weak and having to be supported in the exchange markets. It arises when the inflow of capital from other sources is not sufficient to cover the current account deficit.

**Senator Doody:** So the foreign currency borrowings are a result of our weak dollar rather than part of a general borrowing program to finance government deficits?

**Mr. Handfield-Jones:** That is right.

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, in the last five years there has been apprehension that too high a percentage of our outside government debt was in the form of CSBs. Recently, we have been in a period where the rate of interest on CSBs has not been as attractive as short-term opportunities in other markets.

Has there been any year or has there been, in recent months, any month, in which redemptions of Canada Savings Bonds have been higher than the repurchase of Canada Savings Bonds? I believe this relates to your recent announcement that you are going to sweeten the interest rate on Canada Savings Bonds, starting on April 1st for a term of seven months. To what extent was this caused by the fact that redemptions could, possibly, have been exceeding purchases?

You were slow in introducing this additional increase in the rate of payment on old Canada Savings Bonds; it took some time before you made that decision.

**Mr. Handfield-Jones:** There were two periods in the last year when redemptions of Canada Savings Bonds were heavy. Both of them occurred at times when interest rates and other forms of investments particularly short-term investments were very high.

*[Traduction]*

pour d'autres opérations. Si des titres en devises ont été émis ce n'était pas pour constituer des fonds devant servir à des opérations du gouvernement, mais pour reconstituer les réserves en devises.

**Le sénateur Doody:** Nous parlions du risque que les obligations d'épargne du Canada soient encaissées en grosses quantités. Ce risque est-il vraiment plus grand que ne le sont les emprunts en devises? Je soupçonne plutôt que certaines de ces devises exotiques sont de loin plus volatiles que notre dollar canadien, mais M. Handfield-Jones nous dit que la situation est tout à fait différente puisque les montants seront empruntés afin de reconstituer les réserves en devises et non pour financer des programmes publics.

**M. Handfield-Jones:** C'est exact.

**Le sénateur Doody:** Peu importe la force du dollar canadien ou la disponibilité des fonds canadiens, ne nous faudra-t-il pas malgré tout emprunter ces devises pour notre commerce extérieur?

**M. Handfield-Jones:** Au premier chef, oui.

**Le sénateur Doody:** Voudriez-vous préciser?

**M. Handfield-Jones:** Il ne devient nécessaire d'émettre des titres en devises que lorsque le dollar canadien est faible et doit être appuyé sur les marchés du change. Il en va de même lorsque l'apport de capitaux d'autres sources ne suffit pas à couvrir le déficit du compte courant.

**Le sénateur Doody:** Les emprunts en devises sont donc le fruit de la faiblesse de notre dollar et non une composante d'un programme général d'emprunt visant à financer les déficits gouvernementaux?

**M. Handfield-Jones:** C'est exact.

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, on a cru pendant les cinq dernières années qu'un trop fort pourcentage de notre dette gouvernementale extérieure consistait en obligations d'épargne du Canada. Tout récemment, pendant un moment, le taux d'intérêt consenti sur les obligations d'épargne n'était pas aussi attrayant que celui qui était accordé sur les prêts à court terme sur d'autres marchés.

Est-il arrivé au cours de l'année ou des derniers mois que les remboursements d'obligations d'épargne du Canada aient été plus importants que les rachats de ces mêmes obligations? Je veux ainsi faire allusion, au fait que vous avez annoncé récemment que vous alliez «adoucir» le taux d'intérêt consenti sur les obligations d'épargne du Canada, à compter du 1<sup>er</sup> avril, et ce pour une période de sept mois. Dans quelle mesure cela est-il dû au fait que les remboursements auraient pu dépasser les achats?

Vous avez tardé à décréter cette nouvelle hausse du taux de remboursement des vieilles obligations d'épargne du Canada; vous avez mis un certain temps avant de prendre cette décision.

**M. Handfield-Jones:** Au cours de l'année dernière, il y a eu deux périodes où les remboursements des obligations d'épargne du Canada ont été importantes. Elles sont survenues à un moment où les taux d'intérêt et les autres formes d'investissement, particulièrement celles à court terme étaient très élevés.



[Text]

**Senator Benidickson:** One would be about now and the other about a year ago.

**Mr. Handfield-Jones:** April or May was the peak of interest rates last year, and at that time net redemptions of Canada Savings Bonds amounted to over \$701 million in April, and \$732 million in May. The view at that time was that the very high short-term interest rates were going to be temporary. Therefore, it was unwise to make adjustments when we were dealing with such a situation. In fact, it turned out to be the case that short-term interest rates came down following the dramatic decline of short-term interest rates in the United States, and the rate of redemptions dropped off to \$245 million in June and only \$100 million in July.

The second period was early this year when again short-term interest rates in the United States had risen to high levels and were leading to a similar situation but there were not such extreme movements in Canada. The rate of redemptions rose to \$574 million in January and \$464 million in February.

**Senator Benidickson:** Is that net?

**Mr. Handfield-Jones:** Yes, those are not redemptions. Clearly, it was a matter of judgment whether that situation was going to continue or not, since in the early months of this year the expected decline in short-term interest rates in the United States was much slower coming than had been expected. It did appear desirable to make an adjustment on the rates of Canada Savings Bonds in order to restore a more reasonable relationship between the rates on those investments and other alternative investment possibilities, and thus to reduce the rate of redemptions, and that was done recently.

**Senator Benidickson:** Reference was made by my colleague about international borrowing organizations for exchange purposes and maintenance of the dollar. I am not too familiar with that. Has the peak in that area passed or have we been reducing our totals of indebtedness internationally? I am not talking about the International Monetary Fund or the World Bank but about European borrowing organizations in particular.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, si on fait un examen des chiffres de la dette des emprunts en devises étrangères, on voit, par exemple, qu'au 31 mars 1979, c'était de 7 238 millions. Si on se reporte à l'année suivante, au 31 mars 1980, on avait réduit ces emprunts en devises étrangères à 4 700 millions. Au 28 février 1981, le montant est de 4 681 millions. C'est donc dire qu'il y a eu une décroissance plus que régulière dans la première année, puisqu'on est passé de 7,2 à 4,7 entre 1979 et 80; la réduction a été plus faible mais on a quand même une réduction entre 1979 et 1980.

**Senator Benidickson:** Due to illness I have not been too attentive to these things, but as I recall it, two or three years ago there was a financial situation that caused you to seek for exchange purposes a considerable amount of borrowing. I am

[Traduction]

**Le sénateur Benidickson:** L'une s'est produite récemment et l'autre il y a environ un an.

**M. Handfield-Jones:** L'année dernière, les mois d'avril et de mai ont marqué le joint culminant des taux d'intérêt et, à cette époque, les remboursements nets des obligations d'épargne du Canada se sont élevés à plus de \$701 millions en avril et à \$732 millions en mai. À l'époque, on était d'avis que les taux d'intérêt à court terme très élevés allaient être temporaires. En conséquence, il était peu opportun de procéder à des réajustements, alors que nous nous trouvions en présence d'une telle situation. En fait, ce fut effectivement le cas, et les taux d'intérêt à court terme baissèrent à la suite du déclin dramatique des taux d'intérêt à court terme aux États-Unis. Les remboursements tombèrent à \$245 millions en juin et à seulement \$100 millions en juillet.

Quant à la deuxième période, ce fut au début de cette année, lorsque les taux d'intérêt à court terme aux États-Unis ont de nouveau atteint des niveaux élevés et abouti à une situation similaire. Toutefois, il ne s'est pas produit de mouvements aussi extrêmes au Canada. Les remboursements se sont élevés à \$574 millions en janvier et à \$464 millions en février.

**Le sénateur Benidickson:** S'agit-il de chiffres nets?

**M. Handfield-Jones:** Oui, ce sont des remboursements nets. Il est manifeste que c'était une question de jugement quant à savoir si cette situation allait se maintenir ou non, étant donné qu'au cours des premiers mois de cette année, le déclin attendu des taux d'intérêt à court terme aux États-Unis a été beaucoup plus lent à survenir que prévu. Il s'est révélé souhaitable de procéder à un réajustement des taux des obligations d'épargne du Canada afin de rétablir un rapport plus raisonnable entre les taux de ces investissements et les autres possibilités d'investissement, en réduisant de ce fait les remboursements, ce qui a été fait récemment.

**Le sénateur Benidickson:** Mes collègues ont fait allusion aux organismes d'emprunt internationaux aux fins des opérations de change et de soutien du dollar. Ces questions ne me sont pas familières. Le point culminant dans ce domaine est-il passé ou avons-nous réduit le total de nos dettes internationales? Je ne parle pas du Fonds monétaire international ni de la Banque mondiale, mais plus particulièrement des organismes d'emprunt européens.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, if we examine the total of the debt made up of borrowings in foreign currencies, we see for example that on 31 March 1979, it ran to \$7,238 million. If we look at the figures for the following year, on 31 March 1980, these borrowings in foreign currencies had been reduced to \$4,700 million. On 28 February 1981, the amount of borrowings is \$4,681 million. There has therefore been a more than regular decrease in the first year, since we went from 7.2 to 4.7 between 1980 and 1981, and though the reduction was not quite as important, there was still a reduction.

**Le sénateur Benidickson:** Étant souffrant, je n'ai pas suivi trop attentivement ces questions mais, pour autant que je me souviene, il y a deux ou trois ans, il existait une situation financière qui vous a amené à faire des emprunts considérables



[Text]

just guessing, but it was probably in the neighbourhood of \$600 million or \$700 million from a consortium of Canadian banks. Is my recollection correct that that has been repaid?

**Mr. Handfield-Jones:** Your memory is correct. Perhaps I will give a little background to one of the specific points. The government's first line of defence in terms of a particular foreign currency is provided by standby arrangements with banks. We have two such standby arrangements, one with a consortium of Canadian banks and the other with a consortium of international banks. The U.S.-European arrangement generally involves a large consortium. The total amount of borrowing authority under those arrangements amounts to \$5,500 million. We could draw on these loans and repay them rather quickly.

Perhaps my colleague can tell us what our peak drawing on the standby arrangement was. As I recall, it was over \$3 billion in the most intensive period.

**Senator Benidickson:** That would be approximately two years ago?

**Mr. Handfield-Jones:** Yes. We then proceeded to fund some of those drawings by issue of longer term certificates in U.S. dollars, in Deutschmarks, in Swiss francs and Japanese yen, and we were able to pay off our drawing under those standbys.

Subsequently, there have been periods where more limited and shorter use of these facilities has been desirable. Our drawings were up to \$900 million at the end of last year. We are now down to only \$300 million exposure.

**Senator Benidickson:** Is there anything in the last three or four years that is noteworthy with respect to any borrowing from either the International Monetary Fund or the World Bank?

**L'honorable M. Bussières:** Non, il n'y a eu aucun emprunt.

**Senator Charbonneau:** What are the standby charges on these credits in this \$5.5 billions?

**Mr. Handfield-Jones:** Can I take brief notice on that?

**Senator Benidickson:** I have one more question which is probably a matter of policy and, I imagine, it involves collaboration between the Treasury Board, the Department of Finance and the Bank of Canada. I am not pressing for an answer if it is not within your sphere. There has been a lot of speculation and comment in the business world that in government areas there is a desire to support the Canadian dollar at, shall we say hypothetically, something like 83 cents. You have already discussed various ways that you have for utilizing that. If you had a policy of that kind, who gets involved? Who makes the final decision to support the dollar at something not less than 83 cents?

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, vous me permettez de répondre avec beaucoup de délicatesse, en

[Traduction]

à des fins d'opérations de change. Je pense que ces emprunts effectués auprès d'un consortium de banques canadiennes étaient de l'ordre de \$600 ou \$700 millions. Si je me souviens bien, ces sommes ont été remboursées?

**M. Handfield-Jones:** C'est exact. Je vais vous donner quelques précisions. La première ligne de défense du gouvernement concernant une monnaie étrangère particulière est assurée par des crédits conditionnels avec les banques. Nous avons deux accords de ce genre, l'un avec un consortium de banques canadiennes et l'autre avec un consortium de banques internationales. En général, l'accord entre Américains et Européens suppose un grand consortium. Le montant total des emprunts que nous pouvons faire en vertu de ces accords s'élève à \$5 500 millions. Nous pouvons effectuer des tirages dans ces prêts et les rembourser assez rapidement.

Peut-être que mon collègue peut nous dire quel a été notre tirage maximum dans les crédits conditionnels. Pour autant que je me souviens, il dépassait \$3 milliards au cours de la période la plus active.

**Le sénateur Benidickson:** Cela se serait produit il y a environ deux ans?

**M. Handfield-Jones:** Oui. Nous avons ensuite commencé à financer quelques-uns de ces tirages par l'émission de certificats à long terme, établis en dollars américains, en deutschemarks, en francs suisses et en yens japonais, et nous avons été en mesure de rembourser nos tirages en vertu de ces crédits conditionnels.

Ultérieurement, il y a eu des périodes au cours desquelles une utilisation plus limitée et plus brève de ces crédits s'est révélée souhaitable. Nos tirages atteignaient \$900 millions à la fin de l'année dernière. Actuellement ils ne sont plus que \$300 millions.

**Le sénateur Benidickson:** Au cours des trois ou quatre dernières années, y a-t-il quelque chose qui vaut la peine d'être soulignée en ce qui concerne les emprunts au Fonds monétaire international ou à la Banque mondiale?

**Hon. Mr. Bussières:** No, there was no borrowing...

**Le sénateur Charbonneau:** Quels sont les frais de ces crédits dans ces \$5,5 milliards?

**M. Handfield-Jones:** Pouvez-vous me donner un peu de temps?

**Le sénateur Benidickson:** J'ai une autre question qui est probablement politique, et j'imagine qu'elle concerne la collaboration entre le Conseil du Trésor et le ministère des Finances et la Banque du Canada. Je n'insiste pas pour obtenir une réponse si ce n'est pas de votre ressort. Dans le monde des affaires, il y a eu beaucoup de spéculations selon lesquelles dans les sphères gouvernementales on tient à soutenir le dollar canadien, disons hypothétiquement, au niveau de 83 cents. Vous avez déjà mentionné les divers moyens dont vous disposez à cette fin. Si vous avez une politique de ce genre, qui participe? Qui prend la décision définitive de soutenir le dollar à un niveau non inférieur à 83 cents?

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, allow me to answer with great diplomacy, taking into account the cautiousness of



[Text]

tenant compte de la prudence des propos du sénateur qui a posé la question. Il est bien sûr que, dans toutes ces questions de politique, soit le taux d'intérêt ou le taux de change de la devise canadienne, il y a des consultations entre le Gouverneur de la banque et le ministre des Finances. J'aimerais indiquer qu'à ma connaissance, il n'y a pas de seuil de vulnérabilité, si vous me prêtez l'expression précise, quant à la valeur du dollar. Je crois que l'idée politique générale est d'éviter les heurts ou les trop brusques mouvements à la hausse ou à la baisse, et que c'est à la suite des consultations entre le Gouverneur de la banque et le ministre des Finances que les mesures sont prises pour éviter ces heurts trop rapides.

**Senator Grosart:** The minister gave us a summary of the so-called October strategy, which, as I understand it, was to bring down gradually the totality of the deficit from something like \$14.3 billion to \$11.8 billion in 1983-84. Could the minister indicate the relationship of those figures, first to the percentage of GNP and, secondly, to the percentage increase in government expenditures in those areas, which must be part of the calculation—to give us an indication of the relationship of the strategy to the general statement made to this committee a few years ago by Mr. Chrétien of the intention of the government to maintain the increase in government expenditure at a rate not above the rate of inflation?

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, lorsque l'on parle de taux d'augmentation des dépenses du gouvernement, je crois que le ministre des Finances a repris à plusieurs occasions, marquant le seuil de la limite d'augmentation des dépenses, a repris, dis-je, l'expression «l'augmentation tendancielle du produit national brut». Vous me direz que ça donne une certaine élasticité aux chiffres. Je dirais que ça leur donne un peu plus de souplesse. Mais, si on examine la proposition de réduction du déficit qui est dans l'exposé budgétaire du mois d'octobre, on coordonne cette volonté de réduction du déficit avec cette volonté, également, de maintenir les dépenses ou l'augmentation des dépenses du gouvernement au taux tendanciel du produit national brut. Comme l'indiquait, également, le ministre des Finances, il est bien évident que si la santé de l'économie était telle qu'elle permettait de prendre des mesures pour la réduction du déficit, cela serait beaucoup plus rapide. Cela serait à l'avantage de tout le monde.

Actuellement, le ministre des Finances a cru devoir maintenir un tel déficit, étant donné la conjoncture dans laquelle on est placé, dans laquelle l'économie canadienne est placée, d'éviter de prendre des mesures extrémistes, que ce soit de tenter d'augmenter même le déficit. Certaines écoles de pensée pourraient vouloir augmenter le déficit afin de stimuler la demande et accélérer une possible reprise de l'activité économique. Ou, d'un autre côté, et suivant une autre école, prendre des mesures draconiennes, et soit par des hausses de taxes, appliquer directement à réduire le déficit et peut-être se trouver dans une situation où ceux qui, dans la société, sont les plus vulnérables dans les périodes de santé économique délicate, seraient encore les plus touchés par ces mesures draconiennes. Ce sont ces mesures extrémistes que le ministre des Finances a voulu éviter, tout en confirmant l'engagement de la

[Traduction]

the Senator's question. Obviously, in all these political questions, whether on the interest rate or the exchange rate of the Canadian dollar, there are consultations between the Governor of the Bank of Canada and the Minister of Finance. I would like to say that to my knowledge, there is no feeling of vulnerability, if you will allow me to use this expression, with respect to the value of the dollar. I know that the general political purpose is to avoid shocks and excessive increases or decreases, and that it is following consultations between the Governor of the Bank of Canada and the Minister of Finance, that those measures were taken.

**Le sénateur Grosart:** Le ministre nous a donné un résumé de la stratégie dite d'octobre qui consistait, si j'ai bien compris, à réduire graduellement le montant du déficit pour le faire passer de \$14,3 milliards à \$11,8 milliards en 1983-1984. Le ministre pourrait-il nous dire quel est le rapport entre ces chiffres et, d'une part, le pourcentage du PNB et, d'autre part, l'augmentation du pourcentage des dépenses gouvernementales dans les secteurs qui interviennent dans le calcul, et nous dire quel rapport il y a entre la stratégie et la déclaration générale faite devant ce comité il y a quelques années par M. Chrétien. Celui-ci avait dit à l'époque que le gouvernement avait l'intention de faire progresser les dépenses gouvernementales à un rythme qui ne serait pas supérieur au taux de l'inflation.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, when we speak of the rate of increase of government expenditures, I believe that the Minister of Finance has on several occasions used the expression "trend in the increase of the gross national product" in speaking of the ceiling on expenditure increases. You may tell me that numbers are somewhat elastic. I would say that they have some flexibility. However, if we examine the proposal to reduce the deficit mentioned in the budget papers released in October, we tend to link this will to reduce the deficit with the will to maintain the level of expenditure increases to the trend of the gross national product. As the Minister of Finance indicated as well, it is quite obvious that if the well-being of the economy was such that it allowed us to take the necessary measures to reduce the deficit, we might achieve that result much more rapidly. Everyone would benefit.

Indeed, the Minister of Finance has felt the need to maintain such a deficit given the situation of the Canadian economy, to avoid taking extreme measures, even though it might mean increasing the deficit. Certain schools of thought might wish to increase the deficit in order to stimulate demand and accelerate an upward swing of the economic activity. On the other hand, according to another school of thought, drastic measures, be it in the form of tax increases intended directly to reduce the deficit, might place us in a situation where those elements of society who are most vulnerable in periods of low economic health, would be most affected. The Minister of Finance has tried to avoid these extreme measures, while confirming his objective of reducing the deficit and maintaining the level of expenditure increases within the rate of increase of the gross national product.



[Text]

réduction du déficit et l'engagement de maintenir les dépenses du taux d'augmentation des dépenses à l'intérieur du taux tendanciel d'augmentation du produit national.

**Senator Grosart:** Mr. Minister, do you have a high level of confidence in the numbers on which you based this strategy? In other words, you must have some careful estimates and great confidence in them, in regard to such matters as the ability to control expenditures, or the demands on the government for expenditures, and the increase or otherwise of GNP in this period. It is a fairly long-term prediction in terms of today's uncertainties.

**L'honorable M. Bussièrès:** Là, sénateur, vous touchez je crois, à un point qui est extrêmement important, en parlant d'incertitude. Je crois que lorsqu'on joue dans ce domaine et que l'on parle surtout de projections dans le domaine de l'économie et les domaines connexes, on ne peut s'attendre à la rigueur d'une démonstration géométrique ou encore à la solidité d'un raisonnement en mathématique. Forcément, il y a des impondérances, il y a des variables qui sont fragiles et certaines projections que l'on fait sont basées sur des chiffres connus au moment où on les recueille, mais qui peuvent varier suivant la conjoncture qui se présente. M. Handfield-Jones travaille par profession à la cueillette des données, l'analyse des données, l'examen des données et l'établissement de certaines projections. Je lui demanderais peut-être de donner quelques chiffres qui sont dans le document budgétaire et qui ont servis, justement, de base à ces projections,—si vous me le permettez, monsieur le président.

**Mr. Handfield-Jones:** Mr. Chairman, as to the numbers given in the budget relating to the questions which the senator raised, the budgetary deficit as a percentage of GNP was projected to be 5.0 per cent in 1980-81, and to decline from that level to 4.4 per cent in 1981-82, 3.4 per cent in 1982-83 and 2.9 per cent in 1983-84.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, I apologize, but I missed the witness' introductory statement. We are being given the percentages?

**Mr. Handfield-Jones:** These are the budgetary deficits as a percentage of GNP.

**Senator Hicks:** Not the budget, but the budgetary deficits as a percentage of GNP?

**Mr. Handfield-Jones:** Yes, declining from 5 per cent in 1980-81, to 2.9 per cent in 1983-84.

**Senator Benidickson:** Percentage of what?

**Mr. Handfield-Jones:** Gross National Product. One of the important elements of the strategy to bring that result about was the limitation on the growth of the total outlays of the government. The total outlays of the government, as a percentage of GNP, was projected to move as follows: In 1980-81 it was projected to be 21.1 per cent. It was expected to rise from there in 1981-82 to 21.5 per cent, in part because of the impact

[Traduction]

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le ministre, êtes-vous très convaincu de la valeur des chiffres dont vous vous êtes servi pour établir cette stratégie? Autrement dit, vous avez préparé soigneusement ces estimations et vous les considérez valables, pour ce qui est de la possibilité de contrôler les dépenses ou les demandes qui donnent lieu aux dépenses gouvernementales, et l'augmentation ou la diminution du PNB au cours de cette période. S'agit-il d'une prévision à plus ou moins long terme étant donné les incertitudes que nous connaissons aujourd'hui?

**Hon. Mr. Bussièrès:** Now, senator, when you speak of uncertainties, you touch an extremely important point. I think that when we deal with this subject and when we speak especially of projections on the economy and related fields, we cannot expect a rigorous geometric illustration or the solidity of a mathematical reasoning. There are necessarily unknown factors and variables which are fragile, and certain projections that we make are based on numbers known at a given time but which might vary according to the economic situation. Mr. Handfield-Jones is a professional in the statistics field; he analyses and studies numbers and prepares projections. If I may, Mr. Chairman, I would ask him to give you certain numbers which are in the budget's papers and which were used as the basis for these projections.

**M. Handfield-Jones:** Monsieur le président, en ce qui concerne les chiffres qui figurent dans le budget pour les questions que le sénateur a soulevées, j'aimerais vous signaler qu'il a été prévu que le déficit budgétaire en tant que pourcentage du P.N.B. se situerait à 5 p. 100 pour l'année 1980-1981 et qu'il tomberait à 4,4 p. 100 en 1981-1982, à 3,4 p. 100 en 1982-1983 et à 2,9 p. 100 en 1983-1984.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, je m'excuse, mais je n'ai pas entendu la déclaration préliminaire du témoin. S'agit-il des pourcentages?

**M. Handfield-Jones:** Il s'agit du déficit budgétaire en tant que pourcentage du P.N.B.

**Le sénateur Hicks:** Il ne s'agit donc pas du budget, mais bien des déficits budgétaires en tant que pourcentages du P.N.B.?

**M. Handfield-Jones:** Oui: il est prévu qu'il passerait de 5 p. 100 en 1980-1981 à 2,9 p. 100 en 1983-1984.

**Le sénateur Benidickson:** En tant que pourcentage de quoi?

**M. Handfield-Jones:** Du produit national brut. L'un des éléments importants de la formule utilisée pour arriver à ce pourcentage a été de limiter la croissance des dépenses globales du gouvernement. On a prévu la courbe suivante pour les dépenses globales du gouvernement en tant que pourcentage du PNB: 21,1 p. 100 en 1980-1981, 21,5 p. 100 en 1981-1982 en partie en raison des dépenses en matière d'énergie et ensuite, 20,8 p. 100 en 1982-1983.



[Text]

of energy expenses, but then to decline from there to 20.8 per cent in 1982-83.

**Senator Hicks:** What was that figure?

**Mr. Handfield-Jones:** Twenty point eight per cent, and to 20.3 per cent in 1983-84.

**Senator Hicks:** Perhaps you would now give us again, please, the figures of the budgetary deficits for those same years, so that we can look at them in parallel.

**Mr. Handfield-Jones:** The budgetary deficit in 1980-81, 5.0 per cent; for 1981-82, 4.4 per cent; for 1982-83, 3.4 per cent; and for 1983-84, 2.9 per cent.

**Senator Benidickson:** I am getting to the point where I have very little faith any more in projections. I have been here for a long time, and I remember that we had something to cheer about a few years ago. I believe Mr. Chrétien was then President of the Treasury Board. I regret that I have not done my homework, but my recollection is that about three or four years ago, when talking about total expenditures, not as a percentage of GNP, he said: "Our expenditures went up last year 18 per cent. . . ." I am guessing, but I think I am pretty close. " . . . and this year we are down to 16 per cent. Next year I can swear to you that it will be 13 per cent." And so on and so on and so on. Year after year I am a very saddened man when I leave the estimates that come before us.

Do you have figures based on even GNP? Do you have figures for a few years earlier than those given to Senator Hicks or Senator Grosart? Not figures forward, but figures backward.

**Senator Grosart:** Perhaps I could suggest that Mr. Handfield-Jones might indicate the pages in the budget papers from which he has been quoting.

**Mr. Handfield-Jones:** The figures on the budgetary deficit, as related to GNP, were drawn from page 43, and the figures on expenditures and outlays came from page 29 of the budget papers.

**The Chairman:** Do you have any earlier figures, Mr. Handfield-Jones?

**Mr. Handfield-Jones:** We are looking them up.

**Senator Grosart:** I do not think I have any other question on the borrowing authority, because the questions that I would have asked have been put.

Perhaps there is one other question that I might put to the minister. This is again on projections. Is it anticipated that there may be other requirements in the coming fiscal year than those that have been put before us? Do you see a cloud on the horizon anywhere?

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, les chiffres ont été préparés, d'une part, en tenant compte de la plus large part des nécessités que la réalité pouvait nous présenter. D'autre part, il y a toujours également marge de manœuvre

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Pouvez-vous répéter ce chiffre?

**M. Handfield-Jones:** 20,8 p. 100 en 1982-1983 et 20,3 p. 100 en 1983-1984.

**Le sénateur Hicks:** Pourrais-je vous demander de nous donner encore une fois les chiffres des déficits budgétaires pour ces mêmes années, ce qui nous permettra de les comparer.

**M. Handfield-Jones:** Le déficit budgétaire de 1980-1981: 5,0 p. 100; 1981-1982, 4,4 p. 100; 1982-1983, 3,4 p. 100; et 1983-1984: 2,9 p. 100.

**Le sénateur Benidickson:** Mais j'en arrive au point où je fais très peu confiance aux prévisions. Je suis ici depuis très longtemps et je me souviens que nous avons eu il y a quelques années l'occasion de nous réjouir. Il me semble que c'était M. Chrétien qui était alors président du Conseil du Trésor. Je regrette de ne pas avoir approfondi la question, mais il me semble qu'il y a trois ou quatre ans, ce dernier a déclaré, au sujet des dépenses globales et non en tant que pourcentage du P.N.B.: «Nos dépenses ont augmenté l'année dernière de 18 p. 100 . . . » J'essaie de me souvenir exactement et je ne pense pas être très loin de la vérité. « . . . et cette année, nous les avons ramenées à 16 p. 100. Je vous jure que l'année prochaine, nous les ramènerons à 13 p. 100. » Et ainsi de suite et ainsi de suite. D'une année à l'autre, le budget dont nous sommes saisis me rend toujours fort triste.

Avez-vous des chiffres sur le P.N.B. comme tel? Avez-vous des données sur les années précédentes autres que celles que vous avez mentionnées aux sénateurs Hicks et Grosart? Ce ne sont pas des prévisions que je veux, mais bien des précisions sur les années antérieures.

**Le sénateur Grosart:** Nous pourrions peut-être demander à M. Handfield-Jones de nous dire quelles sont les pages des documents budgétaires qu'il cite.

**M. Handfield-Jones:** Pour ce qui est des chiffres sur le déficit budgétaire en tant que pourcentage du P.N.B., vous les trouverez à la page 43 et les chiffres sur les dépenses, à la page 29 des documents budgétaires.

**Le président:** Avez-vous des données sur les années précédentes, monsieur Handfield-Jones?

**M. Handfield-Jones:** Nous les cherchons.

**Le sénateur Grosart:** Je n'ai pas d'autres questions sur la capacité d'emprunt car elles ont déjà été soulevées.

Mais il y a une autre question que j'aimerais poser au ministre. Il s'agit encore une fois de prévisions. Prévoit-on d'autres nécessités pour l'année financière à venir outre celles qui nous ont été soumises? Voyez-vous des nuages à l'horizon quelque part?

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, these figures were drawn up, on the one hand, taking into account the majority of the requirements we could anticipate from reality. On the other hand, there is always a wide margin for contingencies so



[Text]

pour l'imprévu, de telle sorte que nous ne prévoyons pas dépasser les besoins qui ont été exprimés.

**Senator Grosart:** Sorry, Mr. Chairman. The translation went out. Is anybody else's working?

Sorry, Mr. Minister. I am sure it was a very good answer.

**The Chairman:** We seem to be having incredible trouble with the translation. We will ask the minister to repeat the answer and see if it comes through this time. What I find is that the volume is coming through very loud directly, but in the translation of the French to English the volume does not seem to be high enough. The result is that we hear the minister's booming voice in French, and a little whispering voice in translation.

**L'honorable M. Bussièrès:** Monsieur le président, je regarde la cabine qui est une architecture sub-lunaire, et je me demande comment il se fait qu'avec une telle cabine, il y ait des difficultés entre l'«input» et l'«output». Je ne sais pas si c'est la nature des réponses que je donne qui trouble la mécanique mais je voudrais simplement dire que—How is the translation, senator?

**Senator Grosart:** It has gone again.

**Hon. Mr. Bussièrès:** Anyway, I was answering your question by saying that we do not foresee changing anything in those forecasts.

**Mr. Handfield-Jones:** Mr. Chairman, I now have the answers to the two previous questions.

A question was asked about the stand-by charge on credits with the banks. Under both of the arrangements it amounts to one-quarter of 1 per cent of the undrawn amount.

Secondly, on some historical numbers with regard to the government's expenditures as a percentage of GNP, the earliest year I have in front of me at the moment is 1972-73, when total outlays as a percentage of GNP were 19.98 per cent. The peak level since then was in 1975-76, when the ratio reached 23.18 per cent. It declined from that level to about 21.5 per cent, and then on to numbers which I quoted from the budget.

**Senator Benidickson:** Far from the predictions that were given to this committee. I am referring to the estimates forward. That is why I am interested in results backward.

**Senator Hicks:** May I ask if you have figures for the deficits for those years as a percentage of the GNP, too? Or does that have to be sought elsewhere?

**Mr. Handfield-Jones:** I am reminded that in that table in the budget which I was working from before, some historical numbers are given. The budgetary deficit, as a percentage of the GNP, rose rather sharply in the first half of the decade of the seventies. It rose from just under 1 per cent in 1972-73 to 3.3 per cent in 1975-76, on up to 4.9 per cent in 1977-78 and 5.3 per cent in 1978-79, which was the peak level.

[Traduction]

that we do not expect to exceed the needs expressed in the budget.

**Le sénateur Grosart:** Je m'excuse, monsieur le président, mais je ne reçois plus l'interprétation. D'autres la reçoivent-ils?

Je m'excuse, monsieur le ministre, je suis persuadé que vous étiez en train de nous donner une bonne réponse.

**Le président:** Nous semblons éprouver énormément de problèmes avec l'interprétation. J'aimerais demander au ministre de répéter sa réponse, et nous verrons si nous la recevons cette fois. Le volume en direct est très fort, mais lorsque nous passons à l'interprétation du français à l'anglais, il est très faible. Par conséquent, la voix du ministre retentit en français, mais nous ne n'entendons qu'un murmure à l'interprétation.

**Hon. Mr. Bussièrès:** Mr. Chairman, I am looking at the booth which has a sub-lunar architecture and wondering how there can be such problems between the input and the output with that type of a system. I do not know whether it is the nature of the answers I am giving which is disturbing the system, but I would simply like to say that . . . Recevez-vous l'interprétation, sénateur?

**Le sénateur Grosart:** Je ne la reçois plus.

**L'honorable M. Bussièrès:** De toute façon, je disais que je ne prévois aucun changement dans les prévisions.

**M. Handfield-Jones:** Monsieur le président, j'ai maintenant les réponses aux deux questions précédentes.

Une question a été posée au sujet des frais relatifs aux crédits conditionnels auprès des banques. En vertu des deux accords, ces frais s'élèvent à ¼ p. 100 du montant non prélevé.

Et deuxièmement, en ce qui concerne les données historiques relatives aux dépenses du gouvernement en tant que pourcentage du P.N.B., la première année à l'égard de laquelle j'ai en main des chiffres est 1972-1973 où les dépenses globales en tant que pourcentage du PNB étaient de 19,98 p. 100. Depuis, le maximum a été enregistré en 1975-1976 où elles ont atteint 23,18 p. 100. Elles sont ensuite passées à environ 21,5 p. 100 et enfin, au pourcentage que je vous ai cité du budget.

**Le sénateur Benidickson:** C'est très très loin des prévisions qui avaient été données devant ce comité. Je veux parler des prévisions budgétaires. C'est pourquoi je m'intéresse aux chiffres des années précédentes.

**Le sénateur Hicks:** J'aimerais savoir si vous disposez de données à l'égard des déficits pour ces années en tant que pourcentages, du P.N.B.? Ou devons-nous les chercher ailleurs?

**M. Handfield-Jones:** On me signale que le tableau du budget sur lequel je me suis fondé fournit quelques données historiques. Le déficit budgétaire, en tant que pourcentage du P.N.B., a augmenté assez radicalement au cours de la première moitié de la décennie précédente. Il est passé de un peu moins de 1 p. 100 en 1972-1973 à 3,3 p. 100 en 1975-1976, à 4,9 p. 100 en 1977-1978 et enfin à 5,3 p. 100 en 1978-1979 qui a été le maximum.



[Text]

**Senator Manning:** Mr. Chairman, can I ask for clarification of those figures on the deficit as a percentage of GNP? In the figures that you use to arrive at the GNP for these future years of 1983-84, for example, do you anticipate a fixed inflation rate because of the tremendous impact of inflation on the GNP figures? Do you guess an inflation rate for 1983-84 when you are arriving at the GNP figure, or are these figures taken in constant dollars for 1980-81, or some known year?

**Mr. Handfield-Jones:** In response to the senator's question, Mr. Chairman, the projections of the GNP were described in some detail in one of the budget documents—the one entitled, "The Medium Term Prospects for the Canadian Economy"—which set out in a good deal of detail the assumptions that had been made, and the nature of those projections. Projections had to be made, of course, of the increase in prices, because these numbers we are talking about are of the GNP in current prices, not in constant dollars.

**Senator Hicks:** By "current" you mean, if it is 1983-84, then it is in the prices you contemplate for 1983-84.

**Mr. Handfield-Jones:** Yes. And the figures for the rate of inflation were set out in this document for the GNE deflator, which is the one used in grossing up the real output of the economy. This was projected to be 10 per cent in 1981, and gradually declined thereafter to 9.7 per cent in 1982, 8.6 per cent in 1983 and 8.1 per cent in 1984. Those numbers are slightly different but are close to the projected values of the consumer price index, which were also given in that document. So the assumption was made that there would be a gradual decline in the rate of inflation over that period.

**Senator Manning:** However, Mr. Chairman, is there not a danger inherent in percentages of this kind? To take a hypothetical case, if, as the result of inflation over two or three years, there was a cumulative effect of 50-per-cent increase in inflation, the GNP, without any actual increase at all, would appear to be 50 per cent higher than it was when that period started. Surely what the country and the government must be concerned about is the actual increases which take place in the GNP from the standpoint of greater production, not just a greater figure which may arise primarily as a result of inflation but bears little relationship to any actual increase in the productivity of the country. That is what scares me about figures of this kind, because unless you can break out the difference between the actual increase in productivity and the figure that you arrive at for GNP computation, which is so tremendously affected by inflation, you could have an absolutely statistic production and still go on showing an increase in GNP just by application of inflationary figures to that level of production. Is there any data available to show these percentages as related to actual production at any given year in comparison to other years?

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, puis-je demander des explications sur ces chiffres concernant le déficit en tant que pourcentage du P.N.B.? Les chiffres que vous utilisez pour calculer le P.N.B. des années à venir jusqu'à 1983-1984, par exemple, vous laissent-ils prévoir un taux d'inflation fixe en raison de l'impact extraordinaire de la poussée inflationniste sur le P.N.B.? Prévoyez-vous un taux d'inflation précis pour 1983-1984 lorsque vous calculez le P.N.B., ou ces chiffres sont-ils des dollars constants de 1980-1981 ou pour une année quelconque?

**M. Handfield-Jones:** En réponse à la question du sénateur, monsieur le président, les prévisions relatives au P.N.B. sont décrites à fond dans l'un des deux documents budgétaires, celui qui est intitulé: «Les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne» qui expose en détail les hypothèses faites et la nature des prévisions. Il a bien entendu fallu établir des prévisions quant à l'augmentation des prix, car les chiffres dont nous discutons en rapport avec le P.N.B. concernent les prix courants et ne sont pas en dollars constants.

**Le sénateur Hicks:** Par «courants», vous voulez dire que lorsque vous parlez de 1983-1984, il s'agit des prix que vous prévoyez pour 1983-1984.

**M. Handfield-Jones:** Oui. Et les taux d'inflation ont été établis dans ce document en fonction de l'indice de déflation de la D.N.B., qui est utilisé pour obtenir un chiffre brut pour la production réelle de l'économie. On a prévu qu'il s'élèverait à 10 p. 100 en 1981, et qu'il baisserait graduellement par la suite à 9,7 p. 100 en 1982, à 8,6 p. 100 en 1983 et à 8,1 p. 100 en 1984. Ces chiffres sont légèrement différents mais sont assez semblables aux valeurs prévues pour l'indice des prix à la consommation, qui étaient également données dans ce document. Ainsi, on a supposé qu'il y aurait une baisse graduelle du taux d'inflation pendant cette période.

**Le sénateur Manning:** Toutefois, monsieur le président, ces pourcentages ne présentent-ils pas un risque? Prenons un cas hypothétique; si, en raison de l'inflation enregistrée pendant deux ou trois ans, il y avait une augmentation cumulative de 50 p. 100 de l'inflation, le P.N.B., sans avoir vraiment augmenté, semblerait avoir augmenté de 50 p. 100 comparative-ment à la valeur qu'il avait au début de cette période. Certainement, ce sont les augmentations réelles du P.N.B. du point de vue d'une plus grande production, dont le pays et le gouvernement doivent se préoccuper et non pas seulement d'un chiffre plus important qui peut provenir principalement de l'inflation mais qui a très peu à voir avec une augmentation réelle de la productivité du pays. C'est ce qui m'inquiète avec pareils chiffres, parce que à moins que vous puissiez établir les différences entre les augmentations réelles de la productivité et le chiffre que vous avez obtenu pour l'évaluation du P.N.B., qui est terriblement influencé par l'inflation, vous pourriez avoir une production complètement statique et toujours enregistrer une augmentation du P.N.B. tout simplement par l'application de chiffres inflationnistes à ce niveau de production. Existe-t-il des données indiquant ces pourcentages en fonction de la production réelle pour une année donnée par rapport à d'autres années?



## [Text]

I do not know if I am making my question clear, but what I am worrying about is now much of this increased GNP, which is reflected in a small percentage of deficit in relation to GNP, is due to inflation, and how much is due to either actual increase in productivity or decrease in budgetary deficits?

**The Chairman:** Are you talking about translating it from nominal terms to real terms now?

**Senator Manning:** Yes. My whole point, Mr. Chairman, and I do not want to belabour this, is that it seems to me that we always use these actual figures, and understandably, but they bear so little relationship to whether or not we are getting a real increase in the productivity of the country because they are the figures that are created by inflation, not by production.

**Mr. Handfield-Jones:** Mr. Chairman, perhaps I might respond to Senator Manning's question on technical grounds first, although he is raising questions of judgment and concern which the minister may wish to comment on. However, just to clarify the reason we use the numbers we do when we project the government's revenues expenditures, and deficit, we have to project them in terms of the actual dollars that are coming in and going out in the years going forward. It is extremely difficult to plan the government's expenditures, for example, in real terms. It is very difficult to deflate the actual dollars that are paid out for salaries, for the public service, for transfer payments, for subsidies to various sectors of the economy. It is very difficult to talk in terms of constant dollars. The government is paying out current dollars and all its planning is done in current dollars. Therefore, in preparing the projections of the government's revenues and expenditures, one has to compare them with projections of the economy in current dollars, allowing for rising prices. That is an explanation of why it is that we present these numbers in terms of the relationship between the government's revenues, expenditures, deficit in the actual dollars of that year and our projections of the gross national product in the dollars of that year. That is in no way making a judgment as to the desirable relationship between price and output.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I quite appreciate that and no one could be critical of the government's use of that formula. It is the logical formula to use. The only point I am trying to make is: Is there not reason for concern, in a period of high continued inflation, that those projections really obscure the matters that should be of grave concern to the government and the country; namely, that we can show, by using this formula—which is quite justifiable from a book-keeping standpoint—that our percentage of deficit in relation to GNP is going down when, as a matter of fact, if it is related to the actual productivity of the country, it would probably show a tremendous increase? I say this because there seems to be some valid reasons to believe that the higher figure of GNP is not due to any significant increase in the actual productivity of the country, but is almost entirely due to the inflation of the figures by virtue of this long period of continued inflation. What frightens me is that the formula, valid as it is in itself for the purpose for which it is used, would seem to obscure the

## [Traduction]

Je ne sais pas si je m'explique clairement, mais ce qui me préoccupe c'est quelle proportion de ce P.N.B., accru, qui est illustré par un faible pourcentage de déficit en rapport avec P.N.B., provient de l'inflation, et quelle proportion découle de l'augmentation réelle de la productivité ou de la réduction des déficits budgétaires?

**Le président:** Parlez-vous d'exprimer en termes réels ce qui figure en termes nominaux?

**Le sénateur Manning:** C'est exact. Le point que je soulève, monsieur le président, est qu'il me semble que nous nous servons toujours de ces chiffres absolus, et c'est compréhensible, mais ils n'indiquent pas vraiment s'il y a une augmentation réelle de la productivité du pays parce qu'ils sont créés par l'inflation, et non par la production.

**M. Handfield-Jones:** Monsieur le président, peut être pourrais-je répondre à la question du sénateur Manning d'un point de vue technique tout d'abord, bien qu'il soulève des questions de jugement et d'intérêt auxquelles le ministre pourrait vouloir apporter des précisions. Toutefois, pour justifier l'utilisation des chiffres dont nous nous servons lorsque nous prévoyons les revenus, les dépenses et les déficits du gouvernement, nous devons établir ces prévisions en termes de dollars effectifs qui seront gagnés et dépensés dans les années à venir. Il est extrêmement difficile de projeter les dépenses publiques, par exemple, en termes réels. Il est très difficile de corriger les dollars effectifs qui sont payés sous forme de traitements au sein de la Fonction publique, de paiements de transfert, des subventions accordées à divers secteurs de l'économie. Il est très difficile de parler en dollars constants. Le gouvernement paie en dollars courants et toute sa planification est faite en dollars courants. Ainsi, en préparant les prévisions des revenus et des dépenses du gouvernement, on doit les comparer aux prévisions de l'économie en dollars courants, en tenant compte de l'augmentation des prix. C'est pourquoi nous présentons ces chiffres en fonction du rapport qui existe entre les revenus, les dépenses et les déficits du gouvernement en dollars courants de cette année-là et nos prévisions du produit national brut en dollars de cette année. Nous ne portons pas de jugement sur le rapport souhaitable entre les prix et la production.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je comprends parfaitement la situation et je ne crois pas qu'on pourrait reprocher au gouvernement d'utiliser cette formule. C'est la formule logique à utiliser. Mais je veux faire ressortir le point suivant: Ne devrait-on pas s'inquiéter, pendant une période où on connaît une inflation élevée permanente, que ces prévisions masquent vraiment les questions dont devraient se préoccuper le gouvernement et le pays; à savoir, que nous pouvons indiquer, en utilisant cette formule qui est bien justifiée du point de vue comptabilité que notre pourcentage de déficit en rapport avec le P.N.B. baisse alors que, de fait, si on établit un rapport avec la productivité effective du pays, il connaîtrait probablement une augmentation remarquable? Je dis cela parce qu'il me semble qu'il y a des raisons valables de croire que le chiffre plus élevé du P.N.B. n'est pas dû à une augmentation importante de la productivité effective du pays, mais presque entièrement à l'inflation des chiffres en raison de cette longue période permanente d'inflation. Ce qui m'inquiète, c'est



*[Text]*

fact that, as a country, we seem to be getting into a situation where our deficits, in relation to our actual production in goods and services, or whatever terms you want to use, is going way up, even though in figures we could show it going down because of the impact of inflation on production.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, vos remarques nous ramènent à la nature même des phénomènes statistiques, nature que l'on oublie souvent, et qui nous cache très souvent la réalité des choses. Par exemple, si on regarde le dernier rapport du Gouverneur de la Banque du Canada, il insiste sur le fait que tous les agents de l'économie doivent s'engager dans une lutte à l'inflation.

Si on regarde notre conduite en tant que citoyens, nous nous apercevons que les chiffres ou les taux d'inflation que l'on connaît, ne nous font peut-être pas aussi peur qu'ils devraient. Ils ne conduisent pas nécessairement à une motivation individuelle ou collective dans le cas d'un syndicat, ou un groupe financier, ou d'autres secteurs, ou d'autres agents de l'économie, à avoir des attitudes ou des engagements ou des actions qui vont dans cet objectif de lutte à l'inflation. D'une certaine façon, on s'est créé, en tant que société, un environnement favorable. Les chiffres bruts de la statistique comme telle en viennent à ne plus nous  p urer, parce que nous savons que la table d'impôt est indexée, et aussi parce qu'il y a d'autres types d'indexation qui nous permettent de récupérer. Nous savons aussi qu'il y a des syndicats qui pourront nous défendre, qui pourront nous permettre de grandes augmentations de salaire.

Vous dites que la réalité des chiffres, ou la brutalité des chiffres, si vous me permettez l'expression, que ces chiffres peuvent cacher d'autres réalités et peuvent créer une illusion par rapport à ce que nous sommes, sur le plan de la productivité. Dans ce sens, je crois que vous avez raison.

C'est une préoccupation que le ministre des Finances a exprimée dans un discours à Montréal, je crois, devant la Chambre de commerce de Montréal, où il indiquait que nous devons sérieusement, comme travailleurs canadiens, et comme société, nous interroger sur notre capacité d'augmenter notre productivité, non seulement comme travailleurs, mais augmenter également la capacité de productivité de notre capital humain et financier.

Alors, je crois que c'est la nature même de la statistique ou des chiffres, qui entraîne à cacher, si on veut, certaines réalités. Vous avez raison de dire que le gouvernement doit manifester ou exprimer ses préoccupations que nous devons lire, qui ne sont pas nécessairement visibles à priori, mais qu'on doit lire, après réflexion, dans ces statistiques, que ce soit dans la nécessité d'accroître notre productivité, que ce soit la nécessité pour tous les agents de l'économie, si on veut vraiment mener une lutte à l'inflation, de prendre des mesures, chacun dans sa sphère d'activité, pour lutter contre l'inflation.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I certainly agree with what the minister has said, but it seems to me that we are doing ourselves a disservice in the effort to get the public at large to recognize how desperately serious this inflationary

*[Traduction]*

que la formule, bien qu'elle soit valable en soi pour les fins auxquelles on l'utilise, semblerait masquer le fait que, à titre de pays, nous semblons nous engager dans une situation où nos déficits, en rapport avec une production effective en biens et services, ou peu importe les termes que vous utilisez, grimpent de façon alarmante, même si lorsqu'on étudie les chiffres, ils semblent baisser en raison de l'impact de l'inflation sur la production.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, your comments raise the question of the very nature of statistical phenomena, which we often tend to forget and which sometimes hides the reality of things. For example, if he examine the last report of the Governor of the Bank of Canada, we will note that he insists on the fact that all the economic agents must engage in the fight against inflation.

If we examine our behaviour as citizens, we will note we are not as impressed as we should be by the current rate of inflation. The figures do not necessarily motivate us, individually and collectively, if we think of unions, financial groups and other economic agents, to adopt attitudes or to take actions to fight inflation. In a certain way, as a society, we have created for ourselves a favourable environment. The statistics do not succeed in scaring us because we know that the tax scale is indexed and that there are other measures of indexation that allow us to recover to a certain extent. We also know that there are unions that will fight for us and obtain greater salary increases.

You say that the reality, or the brutality, of numbers, if you will allow me to use this expression, can hide other realities and can create an illusion with respect our position with respect to productivity. In this sense, I believe that you are right.

The Minister of Finance spoke of this problem in a speech before the Montreal Chamber of Commerce, I think, when he indicated that, as Canadian workers and as a society, we must question our ability to increase our productivity, not only as workers, but also to increase our capacity for productivity in respect to human and financial input.

And so I believe that it is the very nature of statistics, or of numbers, that hide, if you will, certain realities. You are right in saying that the government must express or show his concern for us to interpret, as it is not necessarily visible at first glance. We must try to interpret in these statistics the need to increase our productivity, the need for all economic agents, to fight against inflation and to take all necessary measures, each in his own field of activity.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je suis certainement d'accord avec ce que le ministre a dit, mais il me semble que nous g nons nos efforts en vue d'amener le public en général   reconnaître   quel point la poussée inflationniste



## [Text]

picture is when we permit statistics to give impressions such as these statistics give. For example, we can all agree that if we are ever going to make progress in curbing inflation, something must be done to turn unions, businessmen, financial corporations and people in general away from the argument that an increase in wages must be at least equal to inflation and the idea that if one can get a little bit more, then so much the better. This is the basis of the argument used by most union organizations in wage negotiations.

It is simple arithmetic that, during a period of inflation, if everybody receives an increase equal to inflation plus a little more, we are simply guaranteeing inflation as a permanent condition. Only when union negotiators or businessmen are told that the only way to curb inflation is if everybody is prepared to take a little less than the rate of inflation, will we begin to push it down. But these people say, "Why should we? Look, in three years' time our budgetary deficit will be a significantly smaller percentage of our GNP than it is now." These statistics are the ammunition which leads unions, businessmen and right on up to the largest financial institutions to say, "Look, we need increases equal to inflation plus a little more, and it can be done without hurting the country because the statistics show that our percentage of deficit as compared with our GNP will grow less."

From the standpoint of breaking this inflationary psychology, it seems that these statistics are 100 per cent against that effort, even though they can be demonstrated as factual, if one accepts the assumptions on which they are based.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, may I ask my supplementary question now, because I believe it relates to what Senator Manning has said. So that I may understand the position taken by Senator Manning, may I ask this: Would there be any distortion between the deficit figures and the GNP figures as they relate to the indicators if they were deflated. The same dollars would have to be used in the equation. I agree with Senator Manning entirely when he suggests that the figures may be misread and misused.

**Mr. Handfield-Jones:** There is a slight distortion. Within the national accounts, the government expenditures for goods and services are also shown separately without the transfer payments. There is also a separate price index for that part of the total government expenditures. Generally speaking the price index for government expenditures on goods and services tends to be slightly larger than the price index for other expenditures on goods and services.

This is primarily due to the fact that it is difficult to measure productivity in the government sector and there is the tendency to assume there is no increase. So there tends to be a danger of bias there.

However, if one looks at the recent past and, indeed, at the projections in the budget, there is some reality in the figures. They imply a growth of the size of the public service in terms of people employed.

## [Traduction]

est sérieuse lorsque nous permettons aux statistiques de donner une fausse impression. Par exemple, nous sommes tous d'accord que pour juguler l'inflation, nous devons chercher à éloigner les syndicats, les hommes d'affaires, les sociétés financières et le public en général de l'idée que l'augmentation des salaires doit aller au moins de pair avec le taux d'inflation et que, plus peut obtenir mieux c'est. C'est le fondement de l'argument utilisé par la plupart des organisations syndicales dans les négociations salariales.

Il est évident que si, pendant une période d'inflation, tout le monde reçoit une augmentation égale au taux d'inflation, et un petit montant supplémentaire, nous vous assurons simplement que l'inflation sera permanente. Ce n'est que lorsque les négociateurs syndicaux ou les hommes d'affaires apprendront que la seule façon de mettre un frein à l'inflation est que tout le monde accepte d'avoir un peu moins que le taux d'inflation, que nous pourrions arriver à le faire baisser. Mais les gens disent: «Pourquoi devrions-nous accepter des taux plus faibles? Dans trois ans, notre déficit budgétaire représentera un pourcentage relativement plus faible de notre P.N.B. qu'aujourd'hui.» Ces statistiques sont les munitions qui poussent les syndicats, les hommes d'affaires et même les plus importantes institutions financières à dire «Écoutez, nous avons besoin d'augmentations égales au taux d'inflation plus un petit pourcentage supplémentaire, et cela peut être fait sans nuire au pays parce que les statistiques démontrent que le pourcentage de déficit augmentera moins en rapport avec le P.N.B.»

Il me semble que les statistiques dont on se sert appuient cette psychologie inflationniste, bien qu'elles ne sont pas fausses, si on accepte l'hypothèse sur laquelle elles sont fondées.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, puis-je poser ma question supplémentaire maintenant parce que je crois qu'elle porte sur ce que le sénateur Manning a dit. Afin que je puisse comprendre la position du sénateur Manning, puis-je demander: y aurait-il une distorsion entre les chiffres du déficit et ceux du P.N.B. en ce qui a trait aux indicateurs, s'ils étaient corrigés? Il faudrait utiliser les mêmes dollars dans l'équation. Je suis entièrement d'accord avec le sénateur Manning pour dire que ces chiffres peuvent être mal lus et mal utilisés.

**M. Handfield-Jones:** Il y a en effet un léger décalage. Dans les comptes publics, les dépenses du gouvernement en biens et services apparaissent séparément et ne comprennent pas les versements de transfert. On utilise également un indice des prix distinct pour cette partie des dépenses du gouvernement. De façon générale, l'indice des prix pour les dépenses du gouvernement en biens et services tend à être légèrement supérieur à celui des autres dépenses en biens et services.

Il en est ainsi principalement parce qu'il est difficile de mesurer la productivité du secteur gouvernemental; c'est pourquoi on a tendance à supposer qu'il n'y a pas eu d'augmentation. Il y a donc un risque d'erreur à ce chapitre.

Cependant, quand on considère le passé récent et les projections du budget, ces chiffres sont réalistes. Ils font apparaître une augmentation du nombre des fonctionnaires.



## [Text]

This growth is very small and well below the growth of employment in the economy as a whole. So, if anything, assuming that the same price index would apply to government as to the rest of the economy, it would tend to introduce a slight bias.

If one could apply a satisfactory price measure to the total government expenditures, one would probably find that in real terms it was growing slightly slower than might be taken from just these numbers alone.

**Senator Grosart:** But would that not apply only if one were comparing government expenditures with GNP, not if one were comparing the deficit with the GNP?

**Mr. Handfield-Jones:** That is correct.

**Senator Grosart:** I am suggesting that there would be no distortion if one were to compare the deficit and the GNP.

**Mr. Handfield-Jones:** The distortion would be small.

**The Chairman:** Mr. Minister, I believe that Senator Manning is waiting for an answer to his point.

**L'honorable M. Bussières:** Quant à la discussion sur les réalités de l'interprétation de certaines statistiques, j'essaie de répondre à la dernière partie de votre intervention. Tout d'abord, je voudrais rappeler certains aspects relatifs des chiffres. Je pense que de par leur nature même, les chiffres qui expriment ces statistiques sont relatifs.

Pour ce qui est de la responsabilité du gouvernement vis- vis la réduction du déficit, le rythme et l'importance en terme de pourcentage de cette réduction, sur une période de temps, l'approche qui en a été faite a été «gradualiste». L'approche faite par le ministre des Finances tend à correspondre à la conjoncture actuelle.

Il est évident que—et ici, je faisais allusion aux deux positions extrêmes possibles—si nous voulions prendre des mesures pour la réduction du déficit, en coupant ou en sabrant dans les dépenses du gouvernement, et d'autre part en allant chercher d'autres sources de revenu, que ce soit en levant des impôts, ou en prenant d'autres mesures possibles, il y a des gens qui seraient touchés. Il est fort possible, que nous pourrions y arriver, de façon relative, à réduire le volume du déficit, en ne prenant pas l'approche graduelle, qui est celle choisie par le ministre des Finances.

Il faut tenir compte du fait, que dans notre société, ceux qui seraient les plus touchés par de telles mesures draconiennes, seraient aussi ceux qui sont les plus vulnérables, ceux qui sont les moins bien nantis, les personnes âgées, les personnes qui ont à souffrir de chômage chronique ou saisonnier, soit les familles nombreuses, qui ont un besoin réel des allocations familiales, lorsque la fin de mois arrive, de telle sorte que la responsabilité du gouvernement ne doit pas être prise uniquement dans ce sens. Elle ne doit pas être jaugée seulement en terme de pourcentage de réduction de déficit du gouvernement, par rapport à des efforts qu'on demanderait à divers agents de l'économie, pour aider à réduire le déficit, et l'abaisser à des taux beaucoup plus acceptables pour notre société.

## [Traduction]

Cette augmentation est assez modeste et bien inférieure à la croissance de l'emploi dans l'ensemble de l' conomie. On peut donc dire tout au plus que si l'on appliquait le même indice des prix au gouvernement et au reste de l'économie, il y aurait un léger risque d'erreur.

Si l'on pouvait appliquer une méthode satisfaisante d'évaluation des prix à l'ensemble des dépenses gouvernementales, on constaterait sans doute qu'en termes réels, ces dépenses ont augmenté un peu moins vite que ne le suggèrent les chiffres considérés isolément.

**Le sénateur Grosart:** Ce que vous dites ne vaut que si l'on compare les dépenses du gouvernement avec le PNB, et non pas si l'on compare le déficit au PNB.

**M. Handfield-Jones:** C'est exact.

**Le sénateur Grosart:** Je pense qu'il n'y aurait aucun égard si l'on comparait le déficit et le PNB.

**M. Handfield-Jones:** L' gard serait n gligeable.

**Le président:** Monsieur le ministre, je crois que le sénateur Manning attend une réponse   sa question.

**Hon. Mr. Bussières:** As for the discussion on the reality of interpreting certain statistics, I will try to answer the last part of your question. First of all, I would like to recall certain relative aspects of these figures. I think that, given their very nature, these figures are relative.

As for the Government's responsibility to reduce the deficit and the rate and importance in percentage terms of this reduction, the approach to the problem over a period of time has been gradual. The approach of the Minister of Finance tends to correspond to the present situation.

It is clear that—and here, I would like to allude to two possible extreme positions—if we want to reduce the deficit by cutting or slashing government expenditures and by seeking other sources of revenue, either by levying taxes or by taking other possible measures, some people will be affected. It is quite possible that we could succeed, in relative terms, in reducing the deficit by not taking a gradual approach like the Minister of Finance.

We must take into account the fact that, in our society, those who would be the most affected by such drastic measures would also be those who are the most vulnerable and the less fortunate: the elderly, persons who suffer from chronic or seasonal unemployment, large families which truly need family allowances when month's end arrives. Thus, the Government's responsibility should not be considered solely in these terms. Nor should it be judged solely in terms of the percentage reduction in the Government deficit in relation to the efforts demanded from various economic sectors to help reduce the deficit to a level which is much more acceptable to our society.



*[Text]*

Nous devons regarder ce pourcentage de réduction à travers le prisme des responsabilités qui incombent à l'État, responsabilités que j'ai indiquées, à savoir: avoir une attitude qui ne fera pas payer un fardeau trop lourd à ceux qui dans notre société, sont les moins bien nantis. C'est l'approche que le ministre des Finances a prise.

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, since I must go to another meeting, I should like to ask a couple of questions regarding the supplementary estimates which, I believe, is your next item of business.

**The Chairman:** I am sorry, senator, the witnesses who will speak to the supplementary estimates are not here yet.

**Senator Benidickson:** We did get into the subject of percentages of expenditures in relation to GNP and so on. I simply wanted to make two points.

I had the privilege of serving with two Ministers of Finance, and was opposition critic for some years when the government changed. I should like to ask two questions dealing with the preparation of the estimates which have been quoted during this discussion this morning.

Was the Clark government in office long enough to prepare and present main estimates and, if so, for what year?

**The Chairman:** I really think that comes under the next item of business. We will be glad to ask on your behalf, Senator Benidickson, when the witnesses are before us.

**Le sénateur Leblanc:** Dans le bill C-59 que nous étudions, vous demandez 14 milliards en tout, soit 11 milliards de dollars dont vous êtes assurés d'avoir besoin, et trois milliards de dollars qui seraient des «en tous cas». Le trois milliards de dollars d'«en tous cas» représente 27 p. 100. Vous ne pensez pas qu'il est exagéré de demander un «en tous cas» de trois milliards sur le 14 milliards de dollars?

**L'honorable M. Bussièrès:** Si vous me permettez, monsieur le président, je voudrais rappeler au sénateur que ceci a été la politique générale des dernières années de demander une telle marge de manœuvre. J'ai indiqué que cette marge de manœuvre servirait dans les cas de nécessité. Nous demeurons dans les ordres de grandeur qui ont été la politique que le gouvernement a suivie dans les années récentes.

**Le sénateur Leblanc:** Cela ne veut pas dire que c'est une bonne politique.

**L'honorable M. Bussièrès:** Il n'y a rien qui nous laisse croire que cette politique a été mauvaise.

**Le sénateur Leblanc:** Si vous êtes incapables, au gouvernement fédéral, de faire des pronostics sur les besoins réels, pour savoir exactement ce dont on a besoin, si vous prévoyez un 27 p. 100 additionnel, il me semble que le gouvernement est en défaut en quelque part. On pourrait peut-être réviser cette politique-là, à savoir demander trois milliards de dollars au cas où le gouvernement en aurait besoin. Je trouve cette politique exagérée. Je ne vous blâme pas personnellement, c'est une politique établie. Là, vous nous dites: non, il n'y a rien qui a prouvé que cette politique était mauvaise. Par contre, dans

*[Traduction]*

We must view this percentage reduction on the basis of the wide range of responsibilities that the Government must assume, namely: adopting an attitude which will not put too heavy a burden on those members of our society who are less fortunate. This is the approach that the Minister of Finance has taken.

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, comme je dois me rendre à une autre séance, j'aimerais poser quelques questions concernant le budget supplémentaire, qui, je crois, est le prochain sujet inscrit à l'ordre du jour.

**Le président:** Excusez-moi, sénateur, les témoins qui vont nous parler du budget supplémentaire ne sont pas encore arrivés.

**Le sénateur Benidickson:** Nous avons parlé des pourcentages des dépenses par rapport au PNB, et ainsi de suite. Je voudrais simplement dire deux choses.

J'ai eu le privilège de collaborer avec deux ministres des Finances, et j'étais critique de l'Opposition depuis plusieurs années lorsque le gouvernement a changé. J'aimerais poser deux questions concernant la préparation du budget qui a été cité au cours de la discussion ce matin.

Le gouvernement Clark a-t-il été au pouvoir assez longtemps pour préparer un budget et pour le présenter et dans ce cas, quelle était l'année en cause?

**Le président:** Je pense que cela concerne notre prochain sujet. Nous poserons très volontiers cette question en votre nom, sénateur Benidickson, lorsque les témoins seront là.

**Senator Leblanc:** In Bill C-59 which we are considering, you are requesting a total of \$14 billion, that is \$11 billion for which there is an established need and \$3 billion for "contingencies". The \$3 billion for "contingencies" represent 27 per cent of the request. Do you not think that it is an exaggeration to request a \$3 billion "contingency" fund out of a total of \$14 billion?

**Hon. Mr. Bussièrès:** If you will allow me, Mr. Chairman, I would like to remind the honourable Senator that the general policy in the last few years has been to request such a margin of manoeuvrability. I have indicated that this margin of manoeuvrability would be used if the need arose. We are remaining within the guidelines that the government has respected in recent years.

**Senator Leblanc:** That does not mean that it is a good policy.

**Hon. Mr. Bussièrès:** There has been nothing to indicate that this policy has been negative.

**Senator Leblanc:** If the federal government is incapable of estimating real needs in order to ascertain exactly what needs exist, it seems to me that if you anticipate an additional 27 per cent, the government is at fault somewhere. Perhaps the government's policy of requesting \$3 billion for "contingencies" should be revised. I find this policy exaggerated. I do not blame you personally, it is an established policy. You claim that there is no proof that this policy is bad. However, if I had to consider contingencies in the order of 27 per cent in my personal budget, my estimates would surely be wrong.



[Text]

mon budget personnel, s'il fallait que je pense que j'ai des dépenses imprévues de 27 p. 100, je me tromperais drôlement dans mes estimés.

Je me demande si le gouvernement fédéral ne pourrait pas réviser cette politique.

**L'honorable M. Bussières:** Je peux assurer le sénateur Leblanc que nous considérerons très sérieusement la question qu'il soulève.

**The Chairman:** Honourable senators, the contents of this bill have been referred to us for examination. Therefore, the motion, which could be passed or rejected, would be to report that the committee commends the bill to the Senate, is that agreed, honourable senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Doody:** I will accept it, but I would not commend it.

**The Chairman:** You may wish to change the language, but that is the language contained on the note I have been given. I assume that is the precedent for dealing with the matter.

**Senator Grosart:** I have some doubts about that, Mr. Chairman, because this device of referring the contents of bills to Senate committees is a fairly recent development. It would not be a precedent to report that we commend it, but I would suggest that we simply report that we have examined the contents of the bill. When the bill comes before us the bill still has to be referred to us, at which point, if it is the wish of the committee, we will report it without amendment. To commend the contents before we report it would seem a very bad procedure and a bad precedent.

**Senator Benidickson:** Is it a precedent?

**Senator Grosart:** I think it was done on one occasion.

**The Chairman:** Would you repeat the language, Senator Grosart?

**Senator Grosart:** That the committee has examined the contents of the bill and so reports.

**Senator Doody:** Without amendment.

**Senator Grosart:** Not without amendment, because the bill will come before us in due course. I do not see how we can commend it and then, when it comes before us, decide to amend it.

**The Chairman:** Presumably we could suggest that amendments be made to the bill. I know that when the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce examines a bill they make a report suggesting amendments be made to the bill prior to it reaching the Senate. I think it would be possible, at this stage, to say that we are not recommending any amendments.

**Senator Grosart:** No, we do not need to. The Banking, Trade and Commerce Committee usually makes a report saying that it has discussed the matter with the minister who has undertaken to make certain changes and so on, but they are not amendments. They will not be amendments until they

[Traduction]

I wonder if the federal government could revise this policy.

**Hon. Mr. Bussières:** I can assure Senator Leblanc that we will very seriously consider his proposal.

**Le président:** Honourables sénateurs, la teneur de ce bill nous a été renvoyée pour que nous l'examinions. C'est pour quoi nous devons nous prononcer sur une motion par laquelle le Comité recommande le bill au Sénat; cette motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

**Le sénateur Doody:** J'accepte le bill, mais je ne le recommande pas.

**Le président:** Vous souhaitez peut-être modifier les termes utilisés, mais c'est bien ceux qui figurent sur la note qu'on m'a transmise. Je suppose que c'est bien comme cela qu'il faut procéder.

**Le sénateur Grosart:** J'en doute, monsieur le président, car la formule du renvoi de la teneur des bills aux Comités du Sénat est assez récente. On ne créerait pas un précédent en déclarant que nous recommandons le bill, mais je propose que nous déclarions simplement que nous en avons étudié la teneur. Lorsque celui-ci nous sera renvoyé, si le Comité en décide ainsi, il pourra alors en faire rapport sans amendement. Il serait très inopportun de recommander la teneur du bill avant que nous en fassions rapport; cela constituerait un précédent fâcheux.

**Le sénateur Benidickson:** Serait-ce un précédent?

**Le sénateur Grosart:** Je pense que cette procédure a déjà été utilisée une fois.

**Le président:** Voulez-vous répéter la phrase, sénateur Grosart?

**Le sénateur Grosart:** Que le Comité a étudié la teneur du bill, et qu'il en fait rapport.

**Le sénateur Doody:** Sans amendement.

**Le sénateur Grosart:** Non pas sans amendement, car le bill nous sera renvoyé en temps utile. Je ne vois pas comment nous pourrions le recommander maintenant et décider de le modifier lorsqu'il nous sera renvoyé.

**Le président:** Nous pourrions proposer que des amendements soient apportés au bill. Je sais que lorsque le Comité sénatorial des banques et du commerce examine un bill, il propose dans son rapport que des modifications y soient apportées avant que le bill ne soit soumis au Sénat. Il devrait donc être possible de dire maintenant que nous ne recommandons pas d'amendement.

**Le sénateur Grosart:** Non, ce n'est pas nécessaire. Le Comité des banques et du commerce dit généralement dans son rapport qu'il a étudié la question avec le ministre, qui s'est engagé à apporter certains changements, mais il ne s'agit pas d'amendements. Les changements ne deviendront des amende-



*[Text]*

are brought in by the government on some subsequent date. That is the basis of the Hayden formula.

**The Chairman:** With respect, Senator Grosart, I was a member of that committee when it was examining amendments to the Income Tax Act and, in dealing with the substance of the bill, a report was made by the committee suggesting that certain amendments be brought in. The bill was not reported with amendments; there was a report of the committee suggesting certain amendments be made to the bill.

**Senator Grosart:** But it still reported the bill without amendment.

**The Chairman:** That is true. Could we say that we have examined the bill and we report it without suggesting any amendments. That leaves us open to make amendments if it becomes necessary, at a later stage. Indeed, we might very well make a report that we have examined the contents of the bill and suggest the following amendments.

**Senator Grosart:** I do not want to belabour the point. If we suggest amendments, then we report the bill with amendments. Then the Senate would have to deal with those amendments. My point is this, at this stage, the whole purpose is to examine the contents of the bill so that we are ready to deal with the bill when it comes to us.

**The Chairman:** The Banking, Trade and Commerce Committee reported that they had "examined the contents of a bill" and then suggested that "the following amendments be made."

**Senator Benidickson:** This bill?

**The Chairman:** No, it was a bill dealing with amendments to the Income Tax Act. They did not present amendments because all they were dealing with was the substance of the bill, but they did, in their report, suggest that amendments be made.

**Senator Grosart:** Be made by the government.

**The Chairman:** They just said, "be made."

**Senator Grosart:** My objection to the process is that it is silly for a committee to say that it suggests amendments be made but that it will not make them.

**Senator Hicks:** We do not have the bill before us.

**Senator Grosart:** I know. It does not matter whether we have the bill before us. We suggest that certain amendments be made. When the bill comes before that committee, they do not make those amendments.

**Senator Benidickson:** They could not.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, I have a suggestion. I think the point has been validly made. We do not have the contents of the bill before us, but we have the subject matter.

**The Chairman:** We have the contents of the bill.

*[Traduction]*

ments que lorsqu'ils seront présentés par le gouvernement à une date ultérieure. Voilà le principe fondamental de la formule Hayden.

**Le président:** Je me permets de vous signaler, sénateur Grosart, que j'étais membre de ce Comité lorsqu'il a étudié des modifications envisagées à la Loi de l'impôt sur le revenu et le Comité, dans son rapport, a recommandé que certains amendements soient apportés à la teneur du bill. Le bill n'a pas été renvoyé avec des amendements. Le rapport du comité proposait que certains amendements soient apportés au bill.

**Le sénateur Grosart:** Mais le comité a néanmoins renvoyé le bill sans amendement.

**Le président:** C'est vrai. Pourrions-nous dire que nous avons étudié le bill et que nous en faisons rapport sans proposer d'amendement? Cela nous laisserait la possibilité d'apporter éventuellement des amendements à une date ultérieure. En vérité, nous pourrions parfaitement déclarer dans notre rapport que nous avons étudié la teneur du bill et que nous proposons tel ou tel amendement.

**Le sénateur Grosart:** Je ne voudrais pas m'éterniser sur cette question, mais si nous proposons des amendements, nous devons renvoyer le bill avec des amendements. Le Sénat devra alors en tenir compte. Il me semble qu'actuellement, notre rôle est d'étudier la teneur du bill de façon que nous soyons prêts à nous prononcer lorsqu'il nous sera renvoyé.

**Le président:** Le Comité des banques et du commerce a déclaré dans son rapport qu'il avait étudié la teneur du bill et qu'il proposait tel ou tel amendement.

**Le sénateur Benidickson:** Pour ce bill?

**Le président:** Non, il s'agissait d'un bill proposant des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Le comité n'a pas proposé d'amendement car il s'est préoccupé uniquement de la teneur du bill, mais il a recommandé dans son rapport que des amendements y soient apportés.

**Le sénateur Grosart:** C'était au gouvernement de les présenter.

**Le président:** Le rapport ne le précisait pas.

**Le sénateur Grosart:** Il me semble qu'il est absurde, pour un comité, de demander des amendements sans les proposer lui-même.

**Le sénateur Hicks:** Nous n'avons pas le projet de loi devant nous.

**Le sénateur Grosart:** Je sais, mais cela n'a pas d'importance. Nous recommandons que certains amendements y soient apportés. Lorsque le projet de loi a été déposé devant le Comité, il n'a pas apporté les amendements proposés.

**Le sénateur Benidickson:** Il ne le pouvait pas.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, j'ai une proposition à faire. Je pense qu'on a bien présenté le problème. Nous n'avons pas le contenu du bill devant nous, mais nous en connaissons le fond.

**Le président:** Nous en avons aussi la teneur.



[Text]

**Senator Hicks:** Could we not suggest that we have examined the subject matter of the bill and have no comments to make concerning changes at this stage, and not use the term "amendment" at all?

**Senator Benidickson:** We examined the bill.

**Senator Grosart:** Why do we need to say anything else? We can simply say we are ready for the bill, and will you send it to us. That is all.

**The Chairman:** The only reason why we might say something is that on another occasion when they send us the substance of the bill to examine, we may wish to say that we have suggestions to make in respect of changes or amendments to the bill. At that stage someone might say there is a precedent here wherein we only make a report that we have examined the bill, and we might be creating a problem for ourselves down the road.

**Senator Grosart:** It is like saying next week I may tell you to go to hell, but right now I am going to say, at this particular time, that you can go to hell.

**The Chairman:** Senator Grosart, you and I have been here for a long time, and we know one of the devastating arguments for not doing anything in this place is precedent. If somebody does something one way, then it is hard to get it changed to another way. I am always very leery of getting into a position where even by obverse handling somebody can say: "Well, you did it this way in a case that was exactly the opposite, and you have to do it the same way because that precedent was established. I would be happy to compromise with you in any way possible, but I would like to give some indication that we examined the bill, and at this stage we have nothing to suggest in the way of changes to the contents of the bill. I can see a situation arising where one day we may want to suggest changes in the contents."

**Senator Grosart:** Certainly the fact that we report we examined the bill, and that we are ready for the bill, sets no precedent. We simply say we examined the bill. Therefore, when the bill comes before us, we will not be in a position where the night before the recess we are told, if we do not pass it, the civil servants will not be paid. That is the whole purpose of this exercise.

**The Chairman:** That is correct. We are doing it in this case because there is a deadline. I hate to argue with an authority such as a former Speaker, but I am concerned if, on another occasion, the bill comes up, and we want to make suggestions, someone could say: "We have a precedent here where no suggestions were made on the bill", and they will quote verbatim everything that you said.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, the suggestion you made a little earlier seems to cover everything. You wanted to report that we examined the bill and there were no suggested amendments. That does not stop us from making any amendments in the future.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Ne pourrions-nous dire que nous avons étudié le fond du bill et que nous n'avons aucun amendement à recommander à cette étape, sans pour autant utiliser le terme «amendement»?

**Le sénateur Benidickson:** Nous avons étudié le projet de loi.

**Le sénateur Grosart:** Pourquoi en dire davantage? Nous pouvons simplement déclarer que nous sommes disposés à étudier le projet de loi, si on veut bien nous le faire parvenir. Sans plus.

**Le président:** La seule raison pour laquelle nous devrions intervenir, c'est que dans l'avenir lorsqu'on nous demandera d'étudier le fond d'un projet de loi, nous désirerons peut-être apporter également des amendements au texte. Quelqu'un pourrait alors déclarer qu'il existe un précédent consistant uniquement à déclarer que nous avons examiné le bill, ce qui pourrait nous causer des ennuis.

**Le sénateur Grosart:** C'est un peu comme si je vous disais que la semaine prochaine je vous enverrai peut-être promener, mais que pour l'instant, je vous envoie effectivement au diable.

**Le président:** Sénateur Grosart, vous et moi sommes ici depuis longtemps, et nous n'ignorons pas qu'on invoque trop souvent comme précédent l'absence d'intervention. Si quelqu'un procède d'une certaine façon, il devient difficile d'y apporter des modifications. Je crains toujours de créer une situation où, en inversant la proposition, quelqu'un pourrait affirmer que parce que j'ai agi d'une telle manière dans tel cas exactement opposé, je dois maintenant m'en tenir à ce précédent. J'aimerais parvenir à un quelconque compromis, mais je préfère indiquer que nous avons étudié le projet de loi et qu'à cette étape nous n'avons aucun changement à proposer quant au contenu. A un moment donné, on désirera apporter des modifications au texte.

**Le sénateur Grosart:** Nous ne créerons certainement aucun précédent en indiquant que nous avons examiné le projet de loi et que nous sommes disposés à le recevoir. Nous déclarons simplement que nous avons examiné le bill. Aussi, lorsque le projet de loi sera déposé devant nous, nous ne nous retrouverons pas dans une situation équivalente à celle où les fonctionnaires risqueraient de ne pas être payés parce que le projet de loi n'aurait pas été adopté la veille de l'ajournement des travaux. En somme, c'est de cela qu'il s'agit.

**Le président:** C'est exact. Nous procédons de la sorte à cause de la limite de temps. Je déteste m'opposer à un ancien président, mais je crains que, dans l'avenir, lorsqu'un bill sera déposé et que nous désirons y apporter des changements, quelqu'un pourra toujours citer vos paroles textuellement et les invoquer comme précédent.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, votre proposition de tout à l'heure semble résoudre le problème. Vous avez recommandé de déclarer que nous avons examiné le projet de loi et qu'il n'y avait aucun amendement proposé. Nous pourrions toujours apporter des amendements dans l'avenir.



[Text]

**Senator Benidickson:** We cannot amend at this stage.

**The Chairman:** If we said there were no suggested amendments, that would cover the matter, as far as I am concerned.

**Senator Hicks:** Let me suggest a motion, Mr. Chairman. We report that we examined the subject matter of Bill C-59, and that we have no suggestions for changes to be made in the bill at this time.

**The Chairman:** Is that motion satisfactory, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On behalf of honourable senators, I would like to thank Mr. Bussières for appearing here today, knowing what a busy schedule he has, and contributing so much to our deliberations. I would also like to thank Mr. Handfield-Jones.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Benidickson:** Nous ne pouvons amender le bill à cette étape.

**Le président:** Si nous déclarons qu'il n'y a eu aucun amendement proposé, selon moi, la question sera réglée.

**Le sénateur Hicks:** J'aimerais proposer quelque chose, monsieur le président. Nous pouvons déclarer que nous avons examiné le sujet du Bill C-59 et que nous n'avions aucun changement à recommander à l'étape actuelle.

**Le président:** La motion est-elle satisfaisante, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Au nom des honorables sénateurs, j'aimerais remercier M. Bussières d'avoir comparu aujourd'hui malgré son horaire chargé et d'avoir participé aussi activement aux discussions. Je remercie également M. Handfield-Jones.

La séance est levée.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Pierre Bussières, Minister of State, Department of Finance;

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance.

*In attendance:*

Mr. Gordon W. King, Director, Capital Markets Division, Department of Finance.

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État, ministère des Finances;

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances.

*Aussi présent:*

M. Gordon W. King, directeur, Division des marchés de capitaux, ministère des Finances.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 19, 1981

Issue No. 29

### Complete proceedings on:

The Examination of Supplementary  
Estimates (C) laid before Parliament  
for the fiscal year ending March 31, 1981

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 19 mars 1981

Fascicule n° 29

### Seule et unique séance sur:

L'étude du Budget supplémentaire (C)  
déposé au Parlement pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1981

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of  
Thursay, March 5, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the  
Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National  
Finance be authorized to examine and report upon the  
expenditures set out in the Supplementary Estimates (C)  
laid before Parliament for the fiscal year ending 31st  
March, 1981.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 5 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'hono-  
rable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances natio-  
nales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le  
Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour  
l'année financière se terminant le 31 mars 1981, et à faire  
rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1981  
(31)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Grosart, Hicks, Manning, Thériault. (8)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Langlois.

*In attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard:

*From the Program Branch of the Treasury Board:*

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary;

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary;

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

Supplementary Estimates (C) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MARS 1981  
(31)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget supplémentaire (C) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Grosart, Hicks, Manning, Thériault. (8)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Langlois.

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants sont entendus:

*De la Direction des programmes du Conseil du Trésor:*

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint;

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint;

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.

Le Budget supplémentaire (C) est approuvé et on demande au président d'en faire rapport au Sénat.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

MARCH 19, 1981

Le 19 MARS 1981

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981, were referred, has in obedience to the order of reference of Thursday, March 5, 1981, examined the said Supplementary Estimates (C) and reports as follows:

Le Comité permanent des finances nationales, auquel a été déferé le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 5 mars 1981, examiné ce Budget et en fait maintenant rapport.

(1) The Committee was authorized by the Senate as recorded in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of March 5, 1981 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

(1) Le comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indiquent les *Procès-verbaux du Sénat* du 5 mars 1981, à examiner les dépenses proposées par le Budget supplémentaire (C) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, et à en faire rapport.

(2) In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (C) and heard evidence from the following officials from the Program Branch of the Treasury Board: Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary; Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary; Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

(2) Conformément à ce qui précède, le comité a examiné le Budget supplémentaire (C) et a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires de la Direction des programmes du Conseil du trésor: M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint; M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint; Mr. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.

(3) These Supplementary Estimates (C) total \$1,630 million. The budgetary expenditures total \$1,222 million of which \$97 million are statutory items and \$1,124 million represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. The non-budgetary expenses, that is to say, loans, investments, and advances include \$32 million to be voted and \$376 million for statutory items. The total Estimates for the fiscal year ending March 31, 1981 are now increased to \$62,070 million.

(3) Le Budget supplémentaire (C) totalise \$1,630 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à \$1,222 millions, dont \$97 millions de crédits statutaires et \$1,124 millions qui représentent des fonds pour lesquels on demande au Parlement une nouvelle autorisation. Les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, les investissements et les avances, comprennent \$32 millions à voter et \$376 de crédits statutaires. Le total du Budget pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981 est maintenant porté à \$62,070 millions.

(4) Treasury Board supplied the Committee with a list giving additional explanations for the \$1 Votes included in Supplementary Estimates (C) which is attached as an Appendix to this Report.

(4) Le Conseil du Trésor a transmis au Comité une liste comportant des explications supplémentaires relatives aux crédits de \$1 inscrits dans le Budget supplémentaire (C) (pièce jointe en annexe au rapport).

(5) The Committee would like to acknowledge the receipt of a letter from Mr. O'Toole of the Treasury Board Secretariat in which the position of the Treasury Board with respect to the use of \$1 votes in supplementary estimates is confirmed. For information, a copy of this letter is also appended to this report.

(5) Le Comité accuse réception d'une lettre de M. O'Toole du secrétariat du Conseil du Trésor, dans laquelle la position de ce Conseil concernant l'utilisation des crédits de \$1 inscrits dans le budget supplémentaire est confirmée. Pour information, une copie de cette lettre est également annexée à ce rapport.

(6) The Committee will be provided with additional information regarding the write-off of loans to Atomic Energy of Canada Limited with regards to its heavy water facilities. However, the Committee was informed that these loans are presently considered uncollectable but should the plants become profitable then in effect the loans would be repaid through revenue recovery.

(6) Le Comité recevra d'autres renseignements au sujet de l'amortissement des prêts consentis à l'Énergie atomique du Canada Limitée, relativement à ses installations d'eau lourde. On a cependant informé le Comité que ces créances sont actuellement considérées comme irrécouvrables, mais que si les installations devenaient rentables les prêts seraient remboursés par voie de recouvrement fiscal.

(7) With regard to CIDA expenditures the witnesses assured the Committee that previous difficulties with respect to delays between the provision of spending authorities and actual expenditures by the Agency had been rectified.

(7) En ce qui concerne les dépenses de l'ACDI, les témoins ont assuré le Comité qu'on avait supprimé les difficultés que l'Agence avait rencontrées antérieurement relativement aux retards qui intervenaient entre le moment d'attribution du pouvoir de dépenser et celui où les dépenses étaient enga-



fied. No present authorizations in respect of CIDA are of the non-lapsing variety.

gées. Aucun de pouvoirs actuels relatifs à l'ACDI ne tombe dans la catégorie de ceux qui peuvent faire l'objet d'un retard.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*  
D. D. EVERETT  
*Chairman*



## APPENDIX I TO THE REPORT

## ANNEXE I AU RAPPORT

LIST OF ONE DOLLAR VOTES  
INCLUDED IN  
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1980-81

The 34 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "X".

- A. Twelve votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).
- B. Five votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).
- C. Eight votes which authorize the deletion of debts. (An explanation is provided in Supplementary Estimates).
- D. Four votes which authorize payments and guarantees. (Additional explanations are provided in Appendix II).
- E. Five other votes which:
  - authorize a reimbursement of a Wheat Board Pool Account
  - amend a previous Appropriation Act
  - increase borrowing authority and authorize the transfer of an asset
  - ratify payments made in previous fiscal years
  - authorize an increased pension
 (Additional explanations are provided in Appendix II)

March 12, 1981  
Estimates Division

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR  
COMPRIS DANS  
LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (C) 1980-1981

Les 34 crédits d'un dollar compris dans le présent Budget sont énumérés à l'Annexe I par ministère et organisme; chaque crédit est accompagné du numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

Ci-dessous, ces crédits d'un dollar sont groupés en catégories selon leur objectif premier. Les crédits sont également identifiés à l'Annexe I en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «X». Dans les cas où un crédit appartient à plus d'une catégorie, on désigne d'un «X» la catégorie principale et d'un «\*» les autres catégories.

- A. Douze crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).
- B. Cinq crédits autorisant le paiement de subventions (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).
- C. Huit crédits autorisant la radiation de créances (le Budget supplémentaire en fournit une explication complète).
- D. Quatre crédits autorisant des paiements et des garanties (l'Annexe II fournit des explications supplémentaires).
- E. Cinq autres crédits:
  - autorisant un remboursement à un compte de mise en commun de la Commission du blé
  - modifiant une loi portant affectation de crédits antérieure
  - augmentant l'autorisation d'emprunter et autorisant le transfert d'actifs
  - ratifiant des paiements effectués au cours d'années financières antérieures
  - autorisant une pension accrue.
 (l'Annexe II fournit des explications supplémentaires)

le 12 mars 1981  
Division des prévisions budgétaires



## APPENDIX I

## ANNEXE I

List of \$1 Votes in Supplementary Estimates (C), 1980-81

Liste des crédits d'un dollar compris dans le budget supplémentaire (C) de 1980-81

Page	Department or Agency	Vote	Categories					Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégories				
			A	B	C	D	E				A	B	C	D	E
8	Agriculture	5c			x			9	Agriculture	5c			x		
12		25c					x	13		25c					x
16	Employment and Immigration	1c	x					17	Emploi et Immigration	1c	x				
18	—Canada Employment and Immigration Commission	5c	x					19	—Commission de l'emploi et de l'immigration	5c	x				
22		20c	x					23		20c	x				
22		25c	x					23		25c	x				
	Energy, Mines and Resources								Énergie, Mines et Ressources						
32	—Eldorado Nuclear Limited	L107c					x	33	—Eldorado Nucléaire Limitée	L107c					x
34	Environment	5c	x					35	Environnement	5c	x				
34		15c		x				35		15c		x			
38	External Affairs	10c	*	x				39	Affaires extérieures	10c	*	x			
40	—Canadian International Development Agency	25c		x				41	—Agence canadienne de développement international	25c		x			
48	Finance	L18c				x		49	Finances	L18c				x	
58	Indian Affairs and Northern Dev.	15c	x					59	Affaires indiennes et Nord canadien	15c	x				
66	Industry, Trade and Commerce	7c				x		67	Industrie et Commerce	7c				x	
66		8c				x		67		8c				x	
70		56c	*				x	71		56c	*				x
80	National Defence	10c	x					81	Défense nationale	10c	x				
84	National Health and Welfare	1c	*	x				85	Santé nationale et Bien-être social	1c	*	x			
90		25c	x					91		25c	x				
92		30c				x		93		30c				x	
	National Revenue								Revenu national						
94	—Taxation	5c			x			95	—Impôt	5c			x		
102	Public Works	5c	x					103	Travaux publics	5c	x				
102		10c		*	x			103		10c		*	x		
106		20c			x			107		20c			x		
106		25c	x					107		25c	x				
108		40c	x					109		40c	x				
110	Regional Economic Expansion	1c				x		111	Expansion économique régionale	1c				x	
	Solicitor General								Solliciteur général						
128	—Correctional Services	5c	*				x	129	—Services correctionnels	5c	*				x
130	Supply and Services	5c			x			131	Approvisionnements et services	5c			x		
132	Transport	10c	*		x			133	Transports	10c	*		x		
132		36c					x	133	Transports (suite)	36c					x
136		65c	x					137		65c	x				
140		75c		x				141		75c		x			
140		92c	*			x		141		92c	*				x



## APPENDIX II

## ANNEXE II

## ADDITIONAL EXPLANATION

## CATEGORY D

*Finance*

*Vote 18c*—To authorize the Minister to issue non-interest bearing non-negotiable demand notes in an amount not exceeding \$11.5 million, in respect of Canada's commitment to the Sixth Replenishment of the International Development Association (I.D.A.).

*Explanation*—Canada has made a commitment to I.D.A. totalling \$601.810 million which is to be paid over the next few years. Supplementary Estimates (B), 1980-81 authorized the issue of demand notes in an amount not exceeding \$165.9 million in respect to this commitment.

These Supplementary Estimates will authorize further demand notes for 1980-81 of not more than \$11.5 million. This requirement arises because of the accelerated needs of the I.D.A. The funds are used by the World Bank to provide loans to the least developed countries for developmental purposes.

*Industry, Trade and Commerce*

*Vote 7c*—To authorize the guarantee of loans to the de Havilland Aircraft of Canada Limited in amounts not exceeding in the aggregate of \$450 million.

*Explanation*—It is proposed to guarantee loans to this firm for additional financing in the development of the DASH 8 aircraft, for other general obligations and to replace a \$70 million Letter of Comfort issued by the Minister on December 24, 1976 in respect of the DASH 7.

*Vote 8c*—To authorize the Minister of Industry, Trade and Commerce to guarantee 62.5% of the investment by designated purchasers of a prescribed security of Massey-Ferguson Limited and 62.5% of unpaid eligible returns on investment up to an aggregate amount not exceeding \$130 million.

*Explanation*—It is proposed to guarantee directly or indirectly in co-operation with Ontario the capital risk of a \$200 million Massey-Ferguson Limited security plus the value of any eligible return on the investment unpaid by the Company. Canada's portion of the guarantee would be 62.5% with the Province of Ontario providing the remainder.

*Transport*

*Vote 92c*—To authorize the entering into of agreements with the Canadian National Railway Company (C.N.R.) for

## EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

## CATÉGORIE D

*Finances*

*Crédit 18c*—Pour autoriser le ministre à émettre des billets à ordre non productifs d'intérêt et non négociables jusqu'à concurrence de \$11,500,000, relativement aux engagements du Canada vis-à-vis la sixième reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement (A.I.D.)

*Explication*—Le Canada s'est engagé envers A.I.D. à verser la somme de \$601.810 millions au cours des quelques prochaines années. Le Budget supplémentaire (B) de 1980-1981 a autorisé l'émission de billets à ordre jusqu'à concurrence de \$165,900,000 par rapport à cet engagement.

Le présent Budget supplémentaire autorisera des billets à ordre jusqu'à concurrence de \$11,500,000 pour 1980-1981. Cette exigence survient à la suite des besoins de l'A.I.D. qui se font plus pressants. La Banque mondiale utilise ces fonds pour fournir aux pays les moins développés des prêts à des fins de développement.

*Industrie et Commerce*

*Crédit 7c*—Afin d'autoriser la garantie de prêts dont le total ne devra pas dépasser \$450 millions consentis à la société de Havilland Aircraft of Canada Limited.

*Explication*—On propose de garantir des prêts consentis à ladite société afin de lui permettre d'obtenir des fonds supplémentaires destinés à financer le développement de l'avion DASH 8 ainsi que toutes autres obligations de la société et afin de remplacer une lettre d'accord présumé de \$70 millions émise par le ministre le 24 décembre 1976 relativement à l'avion DASH 7.

*Crédit 8c*—Pour autoriser le ministre de l'Industrie et du Commerce à garantir, jusqu'à concurrence de \$130 millions, 62.5% des investissements d'acheteurs désignés d'actions de Massey Ferguson Limited et 62.5% des revenus admissibles, tirés des investissements, impayés par la Compagnie.

*Explication*—Il est proposé de garantir directement ou indirectement, en collaboration avec l'Ontario, les capitaux de spéculation sur des actions de Massey Ferguson d'un montant de \$200 millions et, de plus, la valeur de tout revenu tiré des investissements impayé par la Compagnie. Le Canada participerait à cette garantie dans la proportion de 62.5% et l'Ontario fournirait le reste.

*Transports*

*Crédit 92c*—En vue d'autoriser la passation de contrats avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada



the conducting of a Testing and Evaluation Program on the Newfoundland railway operations and for the payment in 1980-81 of \$8 million to the Company.

*Explanation*—Authority is requested for the Canadian National Railway to conduct a Testing and Evaluation program which will look at options for the improvement of the railway system in Newfoundland.

Approval is also requested to provide a payment of \$8 million to the C.N.R. as the 1980-81 cost of the program. These funds will be used to cover studies (\$2 million) and to compensate the Railway for the cost of retaining employees (\$6 million) who would be redundant if the evaluation were not being carried out.

#### ADDITIONAL EXPLANATION

##### CATEGORY E

—*Authorize a reimbursement of a Wheat Board Pool Account*

##### *Industry, Trade and Commerce*

*Vote 56c*—To authorize the reimbursement of the Canadian Wheat Board for the 1979-80 Oats Pool Account deficit.

*Explanation*—The Canadian Wheat Board incurred a deficit of \$830,000 in its operation of the 1979-80 Oats Pool Account. This deficit is the result of sales made early in the crop year when prices were lower; and higher costs from cancellation of shipments due to the prairie drought and the producers consequently withholding deliveries in late spring and summer of 1980.

The Canadian Wheat Board is responsible for the export marketing of Oats grown in the prairie provinces and Peace River district of British Columbia. The Federal Government is responsible for any deficit incurred in this and any other Canadian Wheat Board Pool Account. This is the seventh time such a deficit has occurred.

—*Amend a previous Appropriation Act*

##### *Agriculture*

*Vote 25c*—To authorize the termination of a loan guarantee for Canfarm.

*Explanation*—In Supplementary Estimates (A), 1979-80, the Government of Canada guaranteed a loan obtained by Canfarm from the private sector.

A \$3.5 million contribution is being made to Canfarm to assist in paying back its loan. Funds for this purpose are

(CN) pour mener un programme d'essai et d'évaluation du fonctionnement des chemins de fer à Terre-Neuve et pour verser une somme de \$8 millions à la Compagnie en 1980-1981.

*Explication*—Une autorisation est requise quant à un programme d'essai et d'évaluation qui étudiera les possibilités d'améliorer le système des chemins de fer à Terre-Neuve.

Il est proposé de fournir un paiement de \$8 millions répartis comme suit pour 1980-1981: \$6 millions pour les frais que le CN a encourus en maintenant des employés sur son effectif (ces employés seraient excédentaires si l'évaluation n'avait pas lieu), et quelque \$2 millions pour des études.

#### EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

##### CATÉGORIE E

—*Pour autoriser un remboursement à un compte de mise en commun de la Commission du blé*

##### *Industrie et Commerce*

*Crédit 56c*—Pour autoriser le remboursement à la Commission canadienne du blé du déficit du Compte de mise en commun de l'avoine en 1979-1980.

*Explication*—La Commission canadienne du blé a encouru un déficit de \$830,000 au cours de ses opérations du Compte de mise en commun de l'avoine en 1979-1980. Ce déficit s'explique par des ventes effectuées tôt dans la campagne agricole, au moment où les prix étaient plus bas; et par des coûts plus élevés en raison de l'annulation de charge-ments par suite de la sécheresse des prairies et de la retenue subséquente des livraisons, par les producteurs, à la fin du printemps et à l'été 1980.

La Commission canadienne du blé est responsable de la commercialisation des exportations du blé cultivé dans les Prairies et dans le district de Red Deer en Colombie-Britannique. Le gouvernement fédéral est également responsable de tout déficit subi à ce compte et à n'importe lequel autre compte de mise en commun de la Commission canadienne du blé. C'est la septième fois qu'un tel déficit se produit.

—*Pour modifier une loi portant affectation de crédits antérieure*

##### *Agriculture*

*Crédit 25c*—Pour autoriser la cessation de la garantie d'un prêt consenti à Canfarm.

*Explication*—Dans le cadre du Budget supplémentaire (A) de 1979-1980, le gouvernement du Canada avait garanti un prêt consenti à Canfarm par le secteur privé.

Une contribution de \$3.5 millions est versée à Canfarm afin de l'aider à rembourser son emprunt. Les fonds versés



available within the program because of reduced requirements for drought assistance.

It is therefore proposed in these Supplementary Estimates to terminate the guarantee authority obtained in 1979-80.

*—Increase borrowing authority and authorize the transfer of an asset*

#### *Energy, Mines and Resources—Eldorado Nuclear Limited*

*Vote L107c—Authority is requested to:*

- a) Increase the borrowing limit of the Corporation from \$130 million to \$280 million;
- b) utilize this authority for debt repayment and working capital by the issue and sale of securities; and
- c) to transfer from the Minister of Energy, Mines and Resources to Eldorado Nuclear Limited the title of the Uranium Stockpile in exchange for the issue to the Minister of shares valued at \$300 million.

*Explanation—*Eldorado Nuclear Limited requires parliament authority to increase and extend its borrowing authority. The Corporation has already used \$80 million of the present borrowing authority of \$130 million. Since the net 1981 capital requirements total some \$200 million, the borrowing limit must be increased to finance this program.

In addition, it is proposed to transfer a Uranium stockpile, with a current market value of \$300 million, to the Corporation. This stockpile while improving the Corporation debt to equity ratio would also provide cash flow as the Uranium is sold, over the next decade. The value of this stockpile is listed as \$76 million in the Accounts of Canada, being the original cost of production. The Minister will receive \$200 million of preferred shares and \$100 million of common shares from the Corporation in consideration of the transfer of the stockpile asset.

The change in the borrowing limit has always been effected by Appropriation Acts as follows:

*Appropriation Act No. 4, 1977-78—*authorized the borrowing of up to \$30 million from the private market.

*Appropriation Act No. 3, 1980-81—*increased the authority from \$30 million to \$130 million.

à cet effet sont disponibles au titre du programme en raison d'une réduction des besoins d'aide financière relative aux sécheresses.

On propose donc, dans le cadre du Budget supplémentaire susmentionné de mettre fin à l'autorisation de garantie obtenue en 1979-1980.

*—Pour augmenter l'autorisation d'emprunter et pour autoriser le transfert d'actifs*

#### *Énergie, Mines et Ressources—Eldorado Nucléaire Limitée*

*Crédit L107c—*On demande l'autorisation

- a) de porter de \$130 millions à \$280 millions la limite d'emprunts de la société;
- b) d'utiliser ladite autorisation à des fins de remboursement de dettes et de fonds de roulement en émettant et en vendant des titres; et
- c) de permettre au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de transférer à la société Eldorado Nucléaire Limitée, la propriété de réserves d'uranium moyennant l'émission par ladite société, d'actions dont la valeur s'élève à \$300 millions.

*Explication—*Eldorado Nucléaire Limitée désire obtenir du parlement l'autorisation d'accroître et d'élargir la portée de son autorisation d'emprunter. La société a déjà utilisé \$80 millions sur les \$130 millions de l'autorisation d'emprunter actuelle. Comme les besoins nets en capitaux pour 1981 s'élèvent à \$200 millions, il est nécessaire de rehausser la limite d'emprunts afin de financer le programme.

En outre, on propose de transférer à la société des réserves d'uranium dont la valeur actuelle sur le marché s'élève à \$300 millions. Les réserves sont évaluées à \$76 millions dans les Comptes du Canada, ladite somme correspondant aux coûts de production originaux. Moyennant le transfert susmentionné, la société remettra au ministre des actions privilégiées dont la valeur s'élève à \$200 millions et des actions ordinaires d'une valeur de \$100 millions. Ces réserves, tout en améliorant le ratio du passif à l'avoir des actionnaires de la société, permettraient d'obtenir une marge d'autofinancement au fur et à mesure que l'uranium serait vendu au cours de la prochaine décennie.

Les modifications relatives à la limite d'emprunts ont toujours été effectuées au moyen de lois portant affectation de crédits, comme suit:

*Loi n° 4 de 1977-1978 portant affectation de crédits—* autorisation d'emprunter un maximum de \$30 millions au secteur privé.

*Loi n° 3 de 1980-1981 portant affectation de crédits—* autorisation de porter la limite d'emprunts de \$30 millions à \$130 millions.



—*Ratify payments made in previous fiscal years*

### *Transport*

*Vote 36c*—To ratify the application of appropriations by the Atlantic Pilotage Authority in the amount of \$368,084 between 1972-73 and 1979-80 for deficits in fiscal years other than that cited in each appropriation.

*Explanation*—During the audit of the Authority's financial statements it was noted that in some years the actual deficit was lower than the amount forecasted and the payment approved by Parliament. Conversely the opposite appeared in other years where the deficit was larger than the amount forecasted. (The Authority used the overpayment in one year to reduce the deficits in other years). The net difference in all years, taking into account the overpayment of appropriations of \$368,084, would be a requirement for a further appropriation of \$1,774 which is being absorbed by the Authority. The purpose of this item is to ratify the use by the Authority of overpayments of appropriated deficits in certain years to offset the underpayment in other years.

—*Authorize an increased pension*

### *Solicitor General*

*Vote 5c*—To authorize the payment of a pension to the survivors of a deceased penitentiary officer at the same rate as members of the Royal Canadian Mounted Police.

*Explanation*—It is proposed to provide an increased pension to the family of a penitentiary service officer (W. A. Morrison), who was killed during an uprising at Dorchester Maximum Security Institution. The increased pension would be equal to that payable under the R.C.M.P. Superannuation Act to survivors of families of officers killed in similar circumstances.

The family now qualifies for a pension under the Government Employees Compensation Act. It is proposed to deem the penitentiary officer's family to qualify for a pension equivalent to one paid under the R.C.M.P. Act. The difference between the pensions will be paid by Correctional Services.

Similar provisions were made in 1964-65 (Supplementary Estimates A and B), 1975-76 (Supplementary Estimates A) and 1979-80 (Supplementary Estimates A).

—*Pour ratifier des paiements effectués au cours d'années financières antérieures*

### *Transports*

*Crédit 36c*—Pour ratifier l'affectation de crédits, au montant de \$368,084, par l'Administration de pilotage de l'Atlantique, entre 1972-1973 et 1979-1980, en vue de combler des déficits subis au cours d'années financières autres que celles énoncées à chaque affectation de crédits.

*Explication*—Au cours de la vérification des états financiers de l'Administration, on a remarqué que durant certaines années le déficit réel était inférieur au montant prévu et au paiement, approuvé par le Parlement. Par contre, il se produisait l'inverse au cours de certaines autres années, c'est-à-dire que le déficit était supérieur au montant prévu. (L'Administration utilisait l'excédent du paiement versé au cours d'une année afin de réduire les déficits subis durant d'autres années). Le solde net de toutes les années, compte tenu de l'excédent de l'affectation de crédits de \$368,084, est de \$1,744 et nécessite une affectation de crédits supplémentaire équivalente, ledit montant étant actuellement imputé à l'Administration. L'objet du présent poste est de ratifier l'utilisation par l'Administration de l'excédent des crédits affectés au cours de certaines années financières afin de contrebalancer l'insuffisance des paiements versés durant d'autres années.

—*Pour autoriser une pension accrue*

### *Solliciteur général*

*Crédit 5c*—Afin d'autoriser le paiement d'une pension aux survivants d'un agent de pénitencier décédé dans l'exercice de ses fonctions, au même taux que celui qui s'applique aux membres de la Gendarmerie royale du Canada.

*Explication*—Il est proposé de fournir une pension accrue à la famille d'un agent de pénitencier, W. A. Morrison, qui a été tué au cours d'une émeute à l'établissement de sécurité maximum de Dorchester. La pension équivaldrait à celle payable en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada aux survivants des familles des agents tués dans des circonstances semblables.

La famille a droit actuellement à la pension prévue par la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. Il est proposé de considérer les familles des agents de pénitenciers comme des ayants droits à une pension équivalente à celle prévue par la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. La différence entre les pensions serait payée par les Services correctionnels.

Des dispositions semblables ont été prises en 1964-1965 (Budgets supplémentaires A et B), en 1975-1976 (Budget supplémentaire A) et en 1979-1980 (Budget supplémentaire A).



## APPENDIX 2 TO THE REPORT

## ANNEXE 2 DU RAPPORT

DECEMBER 2, 1980

Le 2 DÉCEMBRE 1980

The Honourable Douglas D. Everett,  
Chairman,  
Standing Senate Committee on  
National Finance,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.

RE: *\$1 Votes in Supplementary Estimates*

Dear Senator Everett:

When I appeared before the Committee on November 8, 1979, I outlined the operating position of Treasury Board Canada with respect to \$1 Votes in Supplementary Estimates and agreed at the time to confirm this in a letter to you. I should mention, as I did then, that this has been agreed to by Ministers of the Treasury Board.

Our position is that \$1 Votes will continue to be used for the following cases.

1. *Transfer of Budgetary Funds between Votes and Programs of the Same Department*—to provide operating flexibility consistent with the accountability of the heads of departments and agencies.
2. *New and increased Grants*—since Parliamentary authority is required for new and increased grants even when funds are available within the vote.
3. *Deletion of Debts*—the Financial Administration Act requires that the deletion of operating debts in excess of \$5 thousand be approved by Parliament although no additional funds as such may be required.
4. *Amendment of Previous Appropriation Acts*—to effect changes to previous votes authorized through Appropriation Acts. (eg. increasing limits for Revolving Funds).
5. *Other*—to provide financially-oriented authority in instances where separate legislation would not appear to be warranted (eg. to authorize guarantees or to deem an individual to come within the ambit of existing legislation).

The Committee is known to be particularly interested in the following specific instances from among the many situations where the \$1 Vote would not be considered acceptable.

1. *Transfer of Budgetary Funds between Departments and Agencies*—since this is not concerned with operating flexibility. It should be mentioned, however, that such transfers would be acceptable if there was a related transfer of a function during the fiscal year.

L'honorable Douglas D. Everett  
Président  
Comité sénatorial permanent des  
finances nationales  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)

Objet: *Crédits de \$1 inscrits dans le budget supplémentaire*

Monsieur le sénateur,

Lorsque j'ai comparu devant votre Comité le 8 novembre 1979, j'ai expliqué quelle était la position du Conseil du Trésor face aux crédits de \$1 inscrits dans le budget supplémentaire et ai accepté, à cette occasion, de vous donner une confirmation écrite. Je tiens à souligner, comme je l'ai fait à ce moment-là, que cette position a été approuvée par les ministres du Conseil du Trésor.

Voici donc la liste des cas où les crédits de \$1 continueront à être utilisés:

1. *Transfert de fonds budgétaires d'un crédit ou d'un programme à un autre du même ministère*—pour que les responsables des ministères et organismes aient une marge de manœuvre qui corresponde à leurs responsabilités.
2. *Nouvelles subventions et augmentation d'une subvention*—puisque l'autorisation du Parlement est requise pour toute nouvelle subvention et pour l'augmentation d'une subvention même lorsque des fonds sont encore disponibles à ce crédit.
3. *Suppression de dettes*—la Loi sur l'administration financière prévoit que le Parlement doit approuver toute suppression de dettes d'exploitation qui dépasse \$5,000, même lorsque des fonds supplémentaires ne sont pas comme tels requis.
4. *Modification des lois antérieures qui portent affectation de crédits*—en vue de modifier des crédits qui ont été précédemment autorisés par de telles lois (pour augmenter par exemple le plafond des fonds renouvelables).
5. *Autres*—pour procurer un pouvoir financier dans les cas où il ne serait pas indiqué de faire adopter une législation distincte (par exemple, pour autoriser des garanties ou pour faire en sorte qu'un individu soit réputé tomber sous le coup de la législation en vigueur).

Il est bien connu que le Comité s'intéresse surtout aux cas particuliers suivants, qui ne sont que quelques-uns des cas où l'utilisation des crédits de \$1 serait inacceptable.

1. *Transfert de fonds budgétaires d'un ministère à un organisme*—cette opération ne touche pas à la souplesse de fonctionnement. Signalons cependant que de tels transferts seraient acceptables s'ils étaient accompagnés d'un transfert de fonction pendant l'année financière.



2. *Transfer of Non-Budgetary Funds*—because of the specific nature of each non-budgetary vote.
3. *Amendment of Existing Legislation (other than Appropriation Acts)*—since the relevant Act should normally be amended.

As I told the Committee on November 8, 1979, exceptions to these groundrules might be agreed by the Government from time to time because of factors arising in particular cases and for which the Government would be expected to furnish an adequate explanation to Parliament.

Yours sincerely,

L. J. O'TOOLE,  
*Assistant Secretary.*

2. *Transfert des fonds non budgétaires*—compte tenu de la nature particulière de chaque crédit non budgétaire.
3. *Modification de la législation existante (autre que les lois portant affectation de crédits)*—puisque la loi en cause doit normalement être modifiée.

Comme je l'ai dit au Comité le 8 novembre 1979, le gouvernement peut parfois faire des exceptions à ces règles fondamentales pour tenir compte des facteurs propres à tel ou tel cas; mais il serait alors tenu de fournir des explications satisfaisantes au Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, mes salutations distinguées.

*Le secrétaire adjoint,*  
L. J. O'TOOLE.



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 19, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

**Senator Douglas Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are here today to deal with the supplementary estimates (C). We have with us from the Program Branch of the Treasury Board: Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Mr. E. R. Stimpson, Director General of the Budget Co-ordination Group, and Mr. L. J. O'Toole, also an Assistant Secretary. I understand Mr. Mullington has an opening statement, and with your permission, honourable senators, I will ask him to proceed.

**Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board:** Honourable senators, the final supplementary estimates for the fiscal year 1980-81 total \$1.6 billion, and bring total estimates for this year to \$62.1 billion.

Of the total \$1.6 billion, \$0.5 billion represents the net increase in statutory requirements, and \$1.1 billion is the amount of new spending authority that Parliament is being asked to approve.

The major changes in statutory requirements include \$315 million for public debt charges due to higher than forecast interest rates over the past year; \$338 million for the purchase of equity in Petro-Canada; \$225 million for fiscal transfer payments to the provinces; \$72 million in additional payments to the provinces under the Canada Assistance Plan; \$46 million for election expenses; \$43 million for payments under the Western Grain Stabilization Act; \$38 million paid in capital to the Federal Business Development Bank, and \$31 million for old age security payments.

These statutory requirements are offset by a reduction of \$139 million in statutory payments to the provinces for health-related programs under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act of 1977. Payments to the provinces were further reduced due to revised estimates for payments in respect of previous fiscal years, in the amounts of \$34 million for post-secondary education and \$26 million under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act. In addition, net revenues to the Petroleum Compensation Revolving Fund increased by \$446 million due to the introduction of blended pricing policy for oil in the October 1980 budget.

The largest item in the \$1.1 billion supplementary estimates requiring parliamentary authority is \$692 million to forgive loans and interest due from Atomic Energy of Canada Limited

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le budget supplémentaire C déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons étudier aujourd'hui le budget supplémentaire C. Nous avons parmi nous les représentants de la Direction des programmes du Conseil du Trésor, dont M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, M. E. R. Stimpson, directeur général du Groupe de coordination du budget et M. L. J. O'Toole également secrétaire adjoint. Je crois que M. Mullington veut faire une déclaration préliminaire et, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je lui cèderai la parole.

**M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor:** Honorables sénateurs, le budget supplémentaire définitif pour l'année financière 1980-1981 se monte à \$1.6 milliard et fait passer l'ensemble des prévisions budgétaires pour cette année à \$62.1 milliards.

De ces \$1.6 milliard, \$500 millions représentant l'augmentation nette des crédits statutaires, et \$1.1 milliard les nouvelles affectations que le Parlement doit approuver.

Les principaux changements dans les crédits budgétaires sont les suivants: \$315 millions pour le financement de la dette publique à cause des taux d'intérêt plus élevés que prévu par rapport à l'année dernière; \$338 millions consacrés à l'achat d'actions de Pétro Canada; \$225 millions en versements supplémentaires aux provinces dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada; \$46 millions au titre des dépenses électorales; \$43 millions pour les versements effectués aux termes de la Loi sur la stabilisation des produits agricoles de l'Ouest; \$38 millions versés au capital de la Banque fédérale de développement, et \$31 millions pour les versements au titre de la pension de vieillesse.

Ces crédits statutaires sont compensés par une diminution de \$139 millions au titre des versements statutaires aux provinces destinés à subventionner les programmes de santé en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Les versements aux provinces ont encore une fois été réduits après examen des prévisions concernant des versements effectués à l'égard des années financières antérieures, à savoir de \$34 millions pour l'enseignement post-secondaire, et de \$26 millions aux termes de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques. En outre, les revenus nets du fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière ont augmenté de \$446 millions en raison de l'introduction d'une politique de prix pondéré pour le pétrole, dans le budget d'octobre 1980.

Dans le budget supplémentaire de \$1.1 milliard, le crédit le plus important qui nécessite l'approbation du Parlement se monte à \$692 millions et a trait à la remise des prêts et intérêts



[Text]

for heavy water plants and inventories. It should be noted that this item is included for authority purposes only; total outlays do not increase by this amount as the budgetary appropriation will be offset by an identical non-budgetary appropriation will be offset by an identical non-budgetary decrease for the repayments of these loans. Additional payments of \$162 million are required for subsidies on imported oil due to increases in the international price of oil and variations in the exchange rate for the Canadian dollar. Further increases include \$58 million for agricultural commodities stabilization and support, and \$37 million for the Defence Industry Productivity Program of the Department of Industry, Trade and commerce.

The estimates requiring parliamentary authority also include 34 \$1 votes, which include authority for loan guarantees to Massey-Ferguson Limited and the DeHavilland Aircraft of Canada Limited.

Estimates tabled to date provide for spending authority in the amount of \$62.1 billion for this fiscal year. With the normal lapsing of funds, which occurs each year, we expect that total expenditures will be within the framework of \$59.9 billion, as announced earlier.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mullington. I understand that honourable senators have before them the list of \$1 votes.

**Senator Benidickson:** Honourable senators will recall that estimates have always been of great interest to me. This year and last year I was in the hospital on both occasions and was unable to participate in these hearings, so perhaps my comments and questions will be of a general nature rather than specifically referring to supplementary estimates (C).

My first question is: From time to time in the last 10 or 15 years of my experience here, on two or three occasions we have had what I regard as rather radical changes in the format of the estimates themselves. Usually there is a plausible argument that they are beneficial in their purpose from the point of view of the work of parliamentarians. Particularly in the other house, the number of committees functioning has grown very extensively since I knew it. They have a new form of dealing with estimates; they go to separate committees, rather than to one finance committee, or something of that kind. From time to time we get into a situation where the government is criticized, not only by the opposition but by other members, that something new has been done, with the result that they are confused. I believe I read the other day that a challenge was made by the former Minister of Finance, Mr. Crosbie, to the effect that in this year's blue book there is something new, in that something that normally would have been added up as an expenditure is in a new category, under a new title. Is that true or not true? For instance, could it have reference to our practice this year for outlining our activities in the supplement to eastern oil users? Is that dealt with in a way different from the way it was done last year?

**The Chairman:** In a sense, senator, you are dealing with the main estimates.

[Traduction]

par l'Énergie atomique du Canada Ltd. pour les usines d'eau lourde et les stocks. Il convient de noter que ce crédit figure dans le budget supplémentaire pour approbation seulement; le total des immobilisations n'augmentant pas d'autant car les crédits budgétaires seront compensés par des diminutions non budgétaires équivalentes pour le remboursement de ces prêts. Des versements supplémentaires de \$162 millions sont nécessaires pour subventionner les importations de pétrole en raison de l'augmentation des prix pétroliers sur la scène internationale et également des fluctuations du taux de change du dollar canadien. Au nombre des autres augmentations on trouve \$58 millions pour la stabilisation et le soutien des denrées agricoles, \$37 millions pour le programme de productivité de l'industrie de défense du ministère de l'industrie et du Commerce.

Il y a également 34 crédits de \$1 qui nécessitent l'approbation du Parlement, dont notamment l'autorisation d'accorder à Massey-Ferguson Limited et à la Compagnie DeHavilland Aircraft of Canada Limited.

Le budget déposé prévoit des dépenses de l'ordre de \$62.1 milliards pour l'année financière en cours. Mais si l'on tient compte des fonds inutilisés, ce qui arrive chaque année, nous nous attendons à ce que l'ensemble des dépenses soit de l'ordre de \$59.9 milliards comme on l'a annoncé plus tôt.

**Le président:** Merci, monsieur Mullington. Je crois que les honorables sénateurs ont devant eux la liste de crédits de \$1.

**Le sénateur Benidickson:** Les honorables sénateurs se souviendront que le budget m'a toujours beaucoup intéressé. Cette année et l'année dernière j'étais à l'hôpital et je n'ai pu prendre part aux délibérations. C'est pourquoi, mes commentaires ainsi que les questions que je vais poser concernant le budget supplémentaire seront peut-être d'ordre beaucoup plus général que spécifique.

Ma première question est la suivante: au cours de mes dix ou quinze dernières années au Sénat, à deux ou trois reprises nous avons assisté à ce que j'appelle des changements radicaux dans la présentation des prévisions budgétaires. Généralement, on dit qu'il y a une raison valable aux changements, du point de vue du travail des parlementaires. Ainsi aujourd'hui à la Chambre, le nombre de comités est maintenant beaucoup plus élevé qu'avant et ces comités ont une nouvelle façon d'étudier les prévisions budgétaires: les prévisions sont discutées par des comités distincts plutôt que par un seul comité des finances ou quelque chose du genre. De temps en temps, le gouvernement a été critiqué, non pas par l'opposition mais par d'autres députés pour avoir présenté quelque chose de nouveau et avoir rendu les choses plus difficiles. Je crois que j'ai lu l'autre jour, qu'un défi nous a été lancé par l'ancien ministre des Finances, M. Crosbie. En effet, dans le livre bleu de cette année, il y aurait un élément nouveau en ce sens qu'un poste qui aurait normalement dû s'ajouter aux dépenses figure dans une nouvelle catégorie, sous un nouveau titre. Est-ce vrai ou non? Par exemple, y aurait-il un rapport quelconque avec notre pratique cette année de souligner nos activités dans le budget supplémentaire aux usagers par rapport du pétrole de l'Est? Cette question est-elle traitée différemment de l'an dernier?

**Le président:** Dans un sens, sénateur, vous faites allusion au budget principal.



[Text]

**Senator Benidickson:** That is what I said, and I apologized for it. Then I am going to deal with the supplementaries.

**Mr. Mullington:** Mr. Chairman, I would defer to Mr. O'Toole on this question.

**Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board:** Mr. Chairman, I think it can be assumed that the senator's reference is to questioning and comment made in the house and in various committees having to do with the effect on the total outlays presented with this year's main estimates, of having a netting effect created through the collection of the petroleum compensation charge. The specific answer to the senator's question is that on the program to subsidize imported oil for eastern refineries there is no change, in fact, in the presentation of the blue book from previous years. I do not have the page number and, in fact, I do not have my blue book with me, but you would find, if you turn to the Energy, Mines and Resources program, that the program of imported oil is shown, as it always has been, as a gross amount.

**Senator Benidickson:** And as an expenditure.

**Mr. O'Toole:** Yes. However, since the ways and means motion following the October budget, there has been authority given to levy the petroleum compensation charge on all oil and to credit the proceeds of that charge to the Petroleum Compensation Revolving Fund.

**Senator Benidickson:** That is the wellhead charge; is that what we are talking about, that was in the budget?

**Mr. O'Toole:** It is the petroleum compensation charge. I think it is at the refinery level, but I am not totally competent to answer that. However, what has happened as a result of crediting those revenues to the Petroleum Compensation Revolving Fund is to create a very large surplus on the books in that account. When you add the surplus in the revolving fund vote into the total expenditures of the Department of Energy, Mines and Resources, that has the effect of netting it out against the OICP, and that has come under considerable questioning.

**Senator Benidickson:** The next is a general question, Mr. Chairman. I am not raising it for partisan purposes, but for personal information. We were going over a number of years' expenditures and the increases each year, and so on, when we examined Bill C-59. Did the Clark government have an opportunity to present the main estimates for any one year, and, if so, what year was it?

**Mr. O'Toole:** On that point, once again it is important that I answer the question in precise terms. The 1979-80 estimates, the blue book, was tabled prior to the dissolution of the house for the May 1979 election.

**Senator Benidickson:** But prepared by the previous government?

[Traduction]

**Le sénateur Benidickson:** C'est ce que j'ai dit, et je m'en suis excusé. Je m'en tiendrai maintenant au budget supplémentaire.

**M. Mullington:** Monsieur le président, je demanderai à M. O'Toole de répondre à cette question.

**M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor:** Monsieur le président, je crois qu'on peut assumer que le sénateur fait allusion aux questions et aux commentaires présentés à la Chambre et dans divers Comités au sujet de l'effet qu'aurait eu sur les débours globaux présentés dans le budget principal de cette année et le fait d'avoir obtenu un montant net en ajoutant la perception des taux d'indemnisation du pétrole. Pour répondre précisément à la question du sénateur, on pourrait dire que le programme visant à subventionner le pétrole importé pour les raffineries de l'Est, ne présente en fait aucun changement dans le livre bleu par rapport aux années précédentes. Je n'ai pas le numéro de la page, ni même le livre bleu avec moi, mais vous constaterez en examinant le programme d'Énergie Mines et Ressources que le programme du pétrole importé figure, comme toujours, comme un montant brut.

**Le sénateur Benidickson:** Et comme une dépense.

**M. O'Toole:** Oui. Toutefois, depuis la motion des voies et moyens qui a suivi le budget d'octobre, on a obtenu l'autorisation de percevoir la taxe d'indemnisation du pétrole pour tout le pétrole et de créditer les produits de cette taxe au Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

**Le sénateur Benidickson:** Il s'agit de la taxe à la tête du puits; est-ce bien ce dont nous parlons et qui figurait dans le budget?

**M. O'Toole:** Il s'agit de la taxe d'indemnisation pétrolière. Je crois que ce serait au niveau de la raffinerie, mais je ne suis pas vraiment compétent pour répondre à cette question. Toutefois, en créditant ces revenus au Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière, on a créé un très important surplus aux livres dans ce compte. Lorsqu'on ajoute le surplus du crédit du fonds renouvelable aux dépenses totales du ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources, on obtient un équilibre par rapport au PIIP, et cela a soulevé de nombreuses questions.

**Le sénateur Benidickson:** La prochaine question est d'ordre générale, monsieur le président. Je ne la soulève pas à des fins partisans mais pour mon information personnelle. Nous avons examiné un certain nombre de dépenses annuelles et les augmentations annuelles, etc, lorsque nous avons étudié le bill C-59. L'administration Clark a-t-elle eu la possibilité de présenter le budget principal au cours d'une année quelconque, et, dans l'affirmative, de quelle année s'agissait-il?

**M. O'Toole:** Cette fois encore, il est important que je réponde clairement à la question. Le budget de 1979-1980, le livre bleu, a été déposé avant la dissolution des Chambres pour les élections de mai 1979.

**Le sénateur Benidickson:** Mais il avait été préparé par l'ancien gouvernement?



[Text]

**Mr. O'Toole:** It was prepared and tabled by the previous government. Following the election, the new government, because of timing and other considerations, decided to retable the same book without change. You may recall that there was a good deal of toing and froing, particularly in the House, at that point as to whose estimates they were, and so on; nevertheless the new President of the Treasury Board tabled them.

With regard to the 1980-81 blue book, naturally all of the administrative preparations, as well as all of the policy decisions that entered into the calculation of the figures for programs, took place, as it usually does, in November and December, up to the first week in January, so that we as officials were ready to go to print. However, Mr. Clark's cabinet specifically refused to approve the preparation of the blue book prior to the election of last year and left it—

**Senator Benidickson:** Before their defeat they did not table it—

**Mr. O'Toole:** They did not table it and they did not approve it for printing. Our last stage of approval is when the cabinet says "Yes, go ahead and print the blue book." That decision was not made.

**Senator Benidickson:** So it was tabled late, after the election, later than in normal years?

**Mr. O'Toole:** It was tabled by the present government later than usual and there had to be a special order to get it through. The final thing that happened was that the present government then announced that, because of timing considerations, it would not attempt to make changes in the printing instructions that were already in existence; so at the time of tabling the 1980-81 estimates the present government actually announced that there were already certain changes in it, one of them being the \$35 increase in the Old Age Supplement which they had already announced and approved, but it was not in the blue book; so they declared that the book was being published for reasons of expediency, but that there were already certain policy changes being made.

**Senator Hicks:** Was the blue book prepared by the previous Clark government?

**Mr. O'Toole:** All the preparations up to the point of printing were made under the previous government, but Mr. Clark publicly announced that he would not approve the estimates being printed until after the election.

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, I have one general comment. I feel that it affects quite crucially the presentations from Treasury Board. I notice that one of the members of Parliament—I believe it was Mr. Herbert—made the comment the other day that the Prime Minister, with his prerogative, had the right to appoint deputy ministers, and probably assistant deputy ministers—I am not sure about that. Anyway, I have observed in recent years that there seems to be a tendency to regard gentlemen at that high level as jacks of all trades. They are managers; they are trained to be managers and transferable. I think it was Mr. Herb Wilshire who said last week that people only just get into a department, become

[Traduction]

**M. O'Toole:** Il avait été préparé et déposé par l'ancien gouvernement. Après les élections, le nouveau gouvernement, en raison des circonstances et d'autres considérations, a décidé de représenter le même livre sans changement. Vous pouvez vous rappeler qu'il y a eu énormément de tergiversations, plus particulièrement à la Chambre, et on se demandait à qui le budget appartenait, etc.; mais néanmoins, c'est le nouveau président du Conseil du Trésor qui l'a déposé.

Quant au livre bleu de 1980-1981, naturellement tous les préparatifs administratifs ainsi que les décisions politiques qui ont présidé au calcul des chiffres pour les programmes, ont eu lieu, comme d'habitude en novembre et en décembre, jusqu'à la première semaine de janvier, et sorte que nous les hauts fonctionnaires étions prêts à le faire imprimer. Toutefois, le Cabinet de M. Clark a refusé d'approuver la préparation du livre bleu avant les élections de l'an dernier et l'a laissé...

**Le sénateur Benidickson:** Avant la défaite, ils ne l'ont pas déposé...

**M. O'Toole:** Ils ne l'ont pas déposé et ils n'en ont pas approuvé l'impression. La dernière étape d'approbation se produit lorsque le Cabinet nous autorise à imprimer le livre bleu. Cette décision n'a pas été prise.

**Le sénateur Benidickson:** Il a donc été déposé plus tard, après les élections, plus tard qu'en temps normal?

**M. O'Toole:** Il a été déposé par le gouvernement actuel plus tard qu'à l'habitude et il a fallu émettre une ordonnance spéciale pour le faire passer à la Chambre. Finalement, le gouvernement actuel a alors annoncé qu'en raison de circonstances particulièrement propices, il ne tenterait pas d'apporter des changements aux instructions d'impression qui existaient déjà; donc, au moment du dépôt du budget de 1980-1981, le gouvernement actuel a annoncé qu'il contenait déjà certains changements, notamment une augmentation de \$35 dans le supplément de sécurité de la vieillesse qu'il avait déjà annoncée et approuvée, mais qui ne figurait pas dans le livre bleu. Il a donc déclaré que le livre allait être publié pour des raisons de convenance, mais qu'il contenait déjà certains changements dans les lignes directrices.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce que le budget a été établi par le gouvernement Clark?

**M. O'Toole:** Tous les préparatifs jusqu'au moment de l'impression ont été faits par l'ancien gouvernement, mais M. Clark a alors annoncé publiquement que le budget des dépenses ne serait approuvé qu'après l'élection.

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, permettez-moi une observation d'ordre général qui touche assez directement aux soumissions du Conseil du Trésor. Si je ne m'abuse, M. Herbert, a fait observer l'autre jour que le premier ministre a le droit de nommer les sous-ministres et probablement les sous-ministres adjoints. Quel que soit le cas, je constate que depuis quelques années on a tendance à considérer ces cadres supérieurs comme de véritables hommes-orchestres. Ces hauts fonctionnaires sont des gestionnaires qui peuvent être mutés à n'importe quel ministère. Si je ne m'abuse, M. Herb Wilshire a fait remarquer la semaine dernière qu'un fonctionnaire n'a souvent même pas le temps de se familiariser avec son minis-



[Text]

acquainted with it in depth, and, because they are considered to be able and smart, they are moved. Though people from Treasury Board come here and make projections of expenditures to three or four years hence, the same people will not be there at that time. I suppose my source of effectiveness in this respect is to try to communicate with the Prime Minister or senior people on the staff, but I think that this is a rather unfortunate situation. It is unfortunate, I repeat, in terms of the experience acquired when a position is filled for a more lengthy period of time. This has an unfortunate reflection on social and personal relationships such as we formerly had. I do not think a man should be struck in one place for too long a time, but there is a compromise. I venture to say that many senior officers have been in a particular department for such a short time that they are hardly known to many of the members of their staff which, of course, is much larger and hard to get to know in this day. However, I will pursue that in another way. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, senator. Senator Grosart?

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. We have been discussing the relationship between government expenditures and the GNP on the borrowing bill this morning, and I would like to have on the record a description of the \$59.9 billion figure, assuming that is the final figure, as a percentage of GNP.

**Mr. Mullington:** I believe we have that figure, senator; we are just trying to locate it.

**Senator Grosart:** I did not expect that would be a difficult question.

**Mr. Mullington:** The figure for 1980-81, senator, is 21.1 per cent.

**Senator Grosart:** How does that compare to last year?

**Mr. Mullington:** In the year 1979-80, it was 20.3 per cent.

**Senator Grosart:** It is up slightly.

**Senator Hicks:** I suggest that the 21.1 figure represents the percentage of the budget to the gross national product and not the percentage of projected expenditures of \$59.9 billion, which Senator Grosart asked about.

**Mr. Mullington:** Senators, I am reading this from the budget document, and it quotes "as percentage of GNP."

**Senator Hicks:** The budget—

**Senator Grosart:** I am asking about a specific figure: \$59.9 billion.

**Mr. Mullington:** The figure is given as being \$59.9 billion, and that represents 21.1 per cent of total GNP.

**Senator Hicks:** The figure we were given before, then, is wrong.

**Senator Grosart:** Yes. I know that the officials in the departments and ministries make great efforts to keep these ball-park figures and the detailed figures as comparative as

[Traduction]

tière avant d'être muté ailleurs lorsqu'il démontre un certain talent. Même si les fonctionnaires du Conseil du Trésor établissent des prévisions de dépenses pour trois ou quatre années, les postes supérieurs ne seront plus occupés par les mêmes personnes. Je suppose qu'il faut alors discuter de la question avec le premier ministre ou avec les hauts fonctionnaires de son personnel, mais je crois que cette situation laisse à désirer. A mon avis, on ne donne pas ainsi la chance aux hauts fonctionnaires d'acquérir une expérience précieuse. Je crois que ce facteur explique, dans une certaine mesure, la détérioration actuelle des relations sociales et personnelles. Ce n'est pas qu'il faille demeurer au même endroit trop longtemps, mais il doit exister un juste milieu. Certains hauts fonctionnaires demeurent si peu de temps dans un ministère qu'ils connaissent à peine leur personnel qui naturellement est beaucoup plus important aujourd'hui. Je laisserai toutefois le sujet de côté pour l'instant. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur. Sénateur Grosart?

**Le sénateur Grosart:** Je vous remercie, monsieur le président. Nous avons discuté ce matin de la relation entre les dépenses gouvernementales et le PNB ainsi que de leur incidence sur la facture des emprunts. J'aimerais, pour le compte rendu, qu'on nous dise quel pourcentage du PNB représente la somme de \$59.9 milliards en supposant qu'il s'agisse d'un chiffre exact.

**M. Mullington:** Je crois que nous pourrons vous le dire sénateur dans un instant.

**Le sénateur Grosart:** Je ne pensais pas qu'il s'agissait d'une question difficile.

**M. Mullington:** Pour 1980-1981, ce chiffre représente 21.1 p. 100, sénateur.

**Le sénateur Grosart:** Comment se chiffre se compare-t-il à celui de l'an dernier?

**M. Mullington:** Pour l'année 1979-1980, il représentait 20.3 p. 100.

**Le sénateur Grosart:** Il a donc augmenté légèrement.

**Le sénateur Hicks:** A mon avis, le chiffre de 21.1 p. 100 représente le rapport entre le budget et le produit national brut et non le pourcentage que les dépenses projetées de \$59.9 milliards représentent par rapport au PNB. Vous n'avez donc pas répondu à la question du sénateur Grosart.

**M. Mullington:** Sénateurs, selon le budget, ce chiffre représente «le pourcentage du PNB.»

**Le sénateur Hicks:** Le budget...

**Le sénateur Grosart:** Je vous pose une question au sujet d'un chiffre précis, celui de \$59.9 milliards.

**M. Mullington:** Le budget mentionne que le chiffre de \$59.9 milliards représente 21.1 p. 100 du PNB total.

**Le sénateur Hicks:** On nous a donc d'abord fourni un chiffre inexact.

**Le sénateur Grosart:** Oui. Je sais que les fonctionnaires des ministères et des départements veillent à ce que les chiffres approximatifs et les chiffres exacts soient aussi relatifs que



[Text]

possible from year to year, but there appear to be distortions which are difficult to relate on a comparative basis. A specific example here would appear to be these offsets, the changes—actually the decreases in certain areas of transfer payments to the provinces under the fiscal arrangement, and similar acts of 1977 and so on. Could we have an indication of the total saving, if I may use that word, as a result of changes in the arrangements between the federal government and the provinces? This is mentioned in your statement.

**Mr. Mullington:** There is really no saving, Senator Grosart. It is really a matter of revision of the schedule of payments. There is no saving achieved from the re-scheduling of payments.

**Senator Grosart:** Perhaps not in one sense, but in a comparative sense the very fact that, under the previous estimates, you would include a higher figure indicates a saving. You have, in effect, saved money here on a comparative basis because in this very major item there has been a change of polity—and I am not asking you to comment on that—which, in a way, distorts the comparison. As members of this committee, we have seen another kind of distortion when, for example, a project which is approved in the estimates or in the appropriation bill is not proceeded with, and we know that it almost certainly will, eventually, be proceeded with. There is a saving in that case because the government did not proceed to expend money that had been appropriated.

I am concerned about this. Would it not add to the apparent increase in the government expenditures if this item had been dealt with on a comparative basis with the earlier arrangements under these transfers?

**Mr. Mullington:** In effect, if the money had been spent in a year for which it had been intended?

**Senator Grosart:** Yes.

**Mr. Mullington:** If that had been the case, as I understand it, we would now be asking for a larger increase to some of the estimates.

**Senator Grosart:** I am referring to page 46, of course, where the figure appears, and perhaps you would comment on it. The supplementary is \$225 million. Another obvious question is why does this figure appear in the supplementary estimates? Could it not have been anticipated in the main estimates? I realize that that is a double-barrelled question, but I would be interested in the answer.

**Mr. Mullington:** I would ask Mr. Stimpson to reply to your question.

**Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group, Program Branch, Treasury Board:** The main estimates are prepared on the best information available at the time. With regard to these payments, as you know, the estimates are based on forecasts from the various provinces. On the basis of that, an estimate is made at that point in time as to what the expected payments will be. As a result of better information that becomes available throughout the year, adjustments must be made to reflect these changes. Many of the payments go up, some come down, and again, it is not

[Traduction]

possible d'une année à l'autre, mais il me semble qu'il est difficile d'expliquer ces écarts. On peut donner en exemple les crédits compensatoires, c'est-à-dire les diminutions, dans certains domaines, des paiements de transfert versés aux provinces en vertu des accords fiscaux et de lois analogues de 1977. Pouvez-vous nous dire combien d'argent les modifications apportées aux accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces permettent d'économiser? Vous l'avez mentionné dans votre exposé.

**M. Mullington:** Le gouvernement n'économise pas vraiment de l'argent sénateur Grosart. Il s'agit plutôt d'une révision de l'échelonnement des paiements. Cette opération ne se traduit pas par une économie d'argent.

**Le sénateur Grosart:** Peut-être pas dans un certain sens mais en comparant les chiffres, le fait même que le chiffre était plus élevé dans vos prévisions précédentes dénote une économie. Vous avez, en fait, économisé de l'argent dans un certain sens parce qu'il y a eu un changement de politique au sujet de ce très important poste, ce qui, d'une certaine façon, fausse la comparaison. Je ne vous demande toutefois pas d'expliquer cet écart. Les membres du Comité savent que d'autres écarts se produisent lorsqu'un projet figurant dans le budget des dépenses ou dans le bill des subsides n'est pas mis en œuvre alors qu'il le sera presque certainement à un moment donné. Le gouvernement économise alors de l'argent parce qu'il n'a pas dépensé les crédits affectés à ce poste.

Cette question me préoccupe. Si ce poste avait été inclus aux transferts en vertu des accords précédents, est-ce que cela n'augmenterait pas davantage les dépenses du gouvernement?

**M. Mullington:** Si l'argent a été dépensé au cours de l'année pour laquelle il a été affecté?

**Le sénateur Grosart:** Oui.

**M. Mullington:** Si c'était le cas, je crois que nous demanderions de hausser certaines des prévisions.

**Le sénateur Grosart:** Je fais allusion au chiffre qui figure à la page 46. Peut-être pourriez-vous nous expliquer ce dont il s'agit. Le poste supplémentaire est de \$225 millions. Je me demande aussi pourquoi ce chiffre figure au budget supplémentaire? N'aurait-il pas pu être inclus au budget principal? Je sais que c'est une double question que je vous pose, mais j'aimerais que vous y répondiez.

**M. Mullington:** Je demanderais à M. Stimpson de répondre à votre question.

**M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de co-ordination du budget, Direction des programmes, Conseil du Trésor:** Le budget principal est établi d'après les renseignements qui nous sont fournis à ce moment-là. En ce qui touche les paiements, comme vous le savez, le budget se fonde sur les prévisions faites par les provinces. On estime alors, en se fondant sur ces chiffres, les paiements attendus. A mesure qu'on obtient des renseignements plus exacts pendant l'année, il faut corriger ces chiffres. Bon nombre des paiements augmentent, d'autres diminuent, et ce non en raison de change-



[Text]

because of a change in the program, but a change in the calculation based on the up-dated material that is provided. There is some increase and some decrease on the basis of the calculations.

**Senator Grosart:** Is it correct to say that this merely reflects a revision of the estimates in terms of the existing obligations of the government under this vote?

**Mr. Stimpson:** Yes, that is correct.

**Senator Grosart:** I return, if I may, to the \$1 items. I notice that there are 34 of them which, I think, is a fairly high figure. Is there any explanation of those 34 \$1 items?

**Mr. Stimpson:** We checked before we left, because we knew we would be asked this question. This is around the same number as we have had in the past.

**Senator Grosart:** In the subsequent supplementary estimates?

**Mr. Stimpson:** In the final supplementary estimates, which is the document we use to clean up the accounts. The \$1 votes are usually contained in that document.

**Senator Grosart:** Have you an amendment to a statute among these \$1 items?

**Mr. Stimpson:** Not to my knowledge.

**Senator Grosart:** I think you have proposed an amendment to the Appropriation Act.

**Mr. Stimpson:** We have one or two amendments to Appropriation Acts.

**Senator Grosart:** Would you care to point them out?

**Mr. Stimpson:** Do you have your list of \$1 items?

**Senator Grosart:** Yes, I do.

**Mr. Stimpson:** In category E, the first one is an amendment. It is the payment to the Canadian Wheat Board for the Oats Pool Account. Supplementary estimates (B) included the payments for one year, and this is extending it to cover the deficit for another period of time. That comes under vote 56b, under Industry, Trade and Commerce.

There are two others. There was the loan guarantee that was made to Canfarm in 1979-80. The main purpose of this vote is to cancel that loan guarantee. That is vote 25c Agriculture, on page 12.

**Senator Grosart:** Does it state anywhere in the supplementary, that this is an amendment to the Appropriation Act?

**Mr. Stimpson:** Yes, the vote wording on page 12 says, "To extend the purpose of Agriculture Vote 25 . . . to repeal . . ." another vote.

**Senator Grosart:** When you say, "to repeal another vote," would that be a different statement from saying, "to repeal a section of the act"? Are the two statements synonymous?

[Traduction]

ments apportés au programme, mais de changement dans les calculs fondés sur les derniers renseignements obtenus à ce sujet. Certains versements augmentent, d'autres diminuent, suivant les calculs qui sont faits.

**Le sénateur Grosart:** Est-il juste de dire qu'il s'agit ici d'une révision des prévisions budgétaires au regard des obligations actuelles du gouvernement, dans le cadre du présent crédit?

**M. Stimpson:** En effet, c'est exact.

**Le sénateur Grosart:** Si vous me le permettez, je vais revenir aux crédits de \$1. Je remarque que le budget supplémentaire en contient 34 ce qui, à mon avis, est assez élevé. Pouvez-vous nous donner des explications à ce sujet?

**M. Stimpson:** Nous avons vérifié avant de partir parce que nous savions que la question nous serait posée. Il y a à peu près le même nombre de crédits de \$1 qu'avant.

**Le sénateur Grosart:** Dans le budget supplémentaire publié par la suite?

**M. Stimpson:** Dans le dernier budget supplémentaire, document dont nous nous servons pour apurer les comptes, et les crédits de \$1 sont habituellement inscrits dans ce document.

**Le sénateur Grosart:** L'un de ces crédits de \$1 porte-t-il amendement à une loi?

**M. Stimpson:** Non, pas à ce que je sache.

**Le sénateur Grosart:** Je crois que vous avez proposé une modification à la Loi portant affectation de crédits.

**M. Stimpson:** Nous avons proposé un ou deux amendements à cette loi.

**Le sénateur Grosart:** Auriez-vous l'obligeance de nous en faire part?

**M. Stimpson:** Avez-vous votre liste des crédits de \$1?

**Le sénateur Grosart:** Oui, je l'ai.

**M. Stimpson:** A la catégorie E, le premier constitue un amendement. Il s'agit des versements effectués à la Commission canadienne du blé pour le compte de mise en commun de l'avoine. Le budget supplémentaire (B) comprenait les paiements d'une année, et ces paiements sont prolongés pour épouser le déficit d'une autre période. Vous le retrouvez sous le crédit 56b, Industrie et Commerce.

Il y en a deux autres. Il y avait la garantie de prêt accordée à Canfarm en 1979-1980. Ce crédit vise d'abord à annuler cette garantie, il se trouve au crédit 25c (Agriculture) page 12.

**Le sénateur Grosart:** Est-il précisé ailleurs dans le Budget supplémentaire qu'il s'agit d'un amendement à la Loi portant affectation de crédits?

**M. Stimpson:** Oui, le libellé du crédit, à la page 12, en témoigne: il est le suivant: pour étendre la portée du crédit 25 (Agriculture) . . . afin d'abroger . . . un autre crédit.

**Le sénateur Grosart:** Lorsque vous dites «afin d'abroger un autre crédit», entendez-vous par là autre chose que l'abrogation d'un article de la loi"? Les deux énoncés sont-ils synonymes?



[Text]

**Mr. Stimpson:** Yes, they are.

**Senator Grosart:** So you are actually amending the act?

**Mr. Stimpson:** We are repealing the authority provided by that act. As you are well aware, that supplementary estimate provided the government with authority to guarantee a loan to Canfarm. The purpose of this vote is to cancel that authority.

**Senator Grosart:** It is to amend the act and, thereby, cancel the authority.

**Mr. Stimpson:** Yes, that is the only way it can be done.

**Senator Grosart:** It is not the only way, but it is the easiest way. It can be done, of course, by an amendment to the act.

**Mr. Stimpson:** The new Appropriation Act will contain this and it will in effect, make the change. This is for display purposes.

**Senator Grosart:** This is not a policy question. How does the legitimacy of this, procedurally, relate to certain rulings made by the Speaker of the House of Commons recently directly relating to the amendment of acts of statutes by \$1 items? How do you distinguish this from the rulings that have been made? Perhaps, generally speaking, the rule did not apply to Appropriation Acts, is that correct?

**Mr. O'Toole:** That is correct. There has never been any question raised about the use of one Appropriation Act to amend another Appropriation Act. The issue has always been with the use of the estimates to amend another statute of Parliament.

**Senator Grosart:** Particularly by a \$1 vote.

**Mr. O'Toole:** Or, I guess, any other means in an Appropriation Act that has the effect of amending something other than a previous Appropriation Act.

**Senator Grosart:** Would it be correct to say that, in the presentation of estimates, main or supplementary, it is now departmental policy never to seek to amend an act other than an Appropriation Act in an Appropriation Act. I am not asking for governmental policy, I am asking about departmental procedure.

**Mr. O'Toole:** As a result of previous discussions on this subject in this committee, I made a statement a year and a half ago, outlining the departmental position we had recommended which, at that point, had been accepted by the President of the Treasury Board. The committee asked that be provided in writing.

With a new government in office, at one point, I felt it necessary to write a letter to the committee setting out the exact terms I had outlined in the record of proceedings of your committee. I checked that out with the new President of the Treasury Board and he agreed with the position. In the letter we specified those situations in which we considered the use of \$1 votes to be legitimate.

[Traduction]

**M. Stimpson:** Oui, ils le sont.

**Le sénateur Grosart:** Donc, en réalité, vous modifiez la loi?

**M. Stimpson:** Nous abrogeons le pouvoir accordé aux termes de cette loi. Comme vous le savez, ce budget supplémentaire permettait au gouvernement de garantir un prêt à Canfarm. Le but du crédit est de révoquer ce pouvoir.

**Le sénateur Grosart:** Le crédit vise à amender la loi et ainsi à annuler le pouvoir.

**M. Stimpson:** Oui, c'est la seule façon de procéder.

**Le sénateur Grosart:** C'en'est pas la seule façon, mais la plus facile. Bien sûr, on peut toujours présenter un amendement à la loi.

**M. Stimpson:** La nouvelle Loi portant affectation de crédits comprendra ces crédits et en effet, les choses vont changer.

**Le sénateur Grosart:** Il ne s'agit pas ici d'une question de politique. Sur le plan de la procédure, en quoi la légitimité de cette mesure a-t-elle trait à certaines décisions prises par l'Orateur de la Chambre des communes dernièrement en ce qui concernait directement l'amendement des lois par les crédits de \$1? Quelle distinction y voyez-vous par rapport aux décisions qui ont été prises? De façon générale, les décisions ne s'appliquaient peut-être pas à la Loi portant affectation de crédits, n'est-ce pas?

**M. O'Toole:** C'est exact. Jamais le recours à une Loi portant affectation de crédits pour en amender une autre n'a été remis en question. Le problème a toujours été de savoir si l'on pouvait recourir au budget pour amender une autre loi du Parlement.

**Le sénateur Grosart:** Surtout à l'aide des crédits de \$1.

**M. O'Toole:** Ou, je crois, par tout autre moyen dans une Loi portant affectation de crédits qui permet d'apporter des modifications à une mesure autre qu'une Loi portant affectation de crédits déjà adoptée.

**Le sénateur Grosart:** Est-il exact de dire que par le budget, principal ou supplémentaire, les ministères adoptent maintenant comme politique de ne jamais amender une loi autre qu'une Loi portant affectation de crédits par une loi du même genre. Je ne vous demande pas d'énoncer la position gouvernementale, j'aimerais connaître celle des ministères.

**M. O'Toole:** Après avoir déjà discuté de la question en comité, j'ai publié une déclaration il y a un an et demi, décrivant la position des ministères, position que nous avons recommandée et qui, à ce moment-là, avait été acceptée par le président du Conseil du Trésor. Le Comité a demandé que la politique soit formulée par écrit.

Avec un nouveau gouvernement en poste, à un moment donné, j'ai senti le besoin d'écrire une lettre au Comité pour lui faire part de mes propos exacts que j'avais fait inscrire au procès-verbal de votre comité. J'ai vérifié auprès du nouveau président du Conseil du Trésor et il s'est dit d'accord. Dans la lettre, nous avons précisé les cas où nous considérons la légitimité du recours aux crédits de \$1.



[Text]

In the final category, one had to leave it open that a government could, deliberately and consciously, choose to use that route, for one reason or another, to amend a statute. We gave an undertaking to your committee that if any such occasion arose it would be brought before a committee of ministers and there would be a conscious, deliberate decision which would be accountable in both houses. That was essentially what was outlined in the letter and that was agreeable to the government. That letter is on the record of this committee.

**Senator Grosart:** At that time I had some time out.

**Mr. O'Toole:** I remember signing the letter late last year and it was in response to a request that had been made much earlier. I could not sign until I checked the situation out with the new President of the Treasury Board.

**The Chairman:** That is the letter dated December 2?

**Mr. O'Toole:** That would be the one.

**The Chairman:** Would senators like to receive copies of this?

**Hon. Senators:** Yes.

**Mr. O'Toole:** The government cannot put itself in the position of forever denying itself the possibility, under some condition of urgency, to use the estimates route.

**The Chairman:** The efficient Mr. Cocks is now distributing copies of this letter.

**Senator Grosart:** What you mean is that the government cannot guarantee it will never make the same mistake again.

The AECL item on page 30, under EMR is another \$1 item. I am dealing with the largest item in the estimates, which is \$702,638,000 for AECL loans. Could you give us a little background on the decision, as it would have been indicated to the department, to make this very major change in the indebtedness of AECL—some indication, if you have it—and I imagine you have—of the total cost to date of AECL?

**Mr. Mullington:** Mr. Chairman, I believe that the senator is asking a question beyond the actual write-off. This write-off related to heavy water operations of the AECL—

**Senator Grosart:** Yes.

**Mr. Mullington:** If the senator's question is directed to that area, we can respond; but if he is asking about the total cost of AECL in all its avenues of activity, we do not have that information now, but we can get it for him.

**Senator Grosart:** Then deal with the heavy water item. When was the debt incurred and over what period of time?

**Mr. Mullington:** This debt was incurred over several years. The information I have does not indicate when the debt began to be incurred. The move to write off this standard loan is a recognition that the heavy water market, being as it is, and the

[Traduction]

A la fin, il fallait décider si le gouvernement pouvait, délibérément et consciemment, recourir à ces crédits, pour une raison ou pour une autre, pour amender une loi. Nous nous sommes engagés devant votre comité à faire en sorte que si un tel cas devait se présenter, il serait renvoyé à un comité de ministres qui prendrait une décision consciencieuse et délibérée et qui serait comptable devant les deux Chambres. Voilà essentiellement ce que nous avons déterminé dans la lettre que le gouvernement a acceptée. Elle est inscrite au compte rendu de votre comité.

**Le sénateur Grosart:** A cette époque, j'ai dû m'absenter.

**M. O'Toole:** Je me souviens avoir signé la lettre à la fin de l'année dernière en réponse à une requête qui avait été présentée beaucoup plus tôt. Je ne pouvais signer la lettre avant d'avoir vérifié auprès du nouveau président du Conseil du Trésor.

**Le président:** S'agit-il de la lettre datée du 2 décembre?

**M. O'Toole:** C'est cela.

**Le président:** Les sénateurs aimeraient-ils en recevoir un double?

**Des voix:** Oui.

**M. O'Toole:** Le gouvernement ne peut écarter définitivement la possibilité de recourir aux prévisions budgétaires en cas d'urgence.

**Le président:** L'efficace M. Cocks est en train de distribuer des copies de cette lettre.

**Le sénateur Grosart:** Vous voulez dire que le gouvernement ne peut garantir qu'il ne commettra jamais de nouveau la même erreur.

Le poste de l'EACL, sous la rubrique EMR, à la page 30, est un autre poste d'un dollar. Je m'intéresse au poste le plus élevé des prévisions, soit les \$702,638,000 consacrés aux emprunts de l'EACL. Pourriez-vous nous donner une idée des motifs qui ont été exposés au ministère et qui justifient cette décision modifiant profondément la situation d'endettement de l'EACL; je suppose que vous pouvez nous fournir des indications sur les coûts qu'a assumés l'EACL jusqu'à présent.

**M. Mullington:** Monsieur le président, je crois que le sénateur pose une question qui ne concerne pas directement l'amortissement. Cet amortissement avait trait aux besoins de l'EACL en matière d'eau lourde...

**Le sénateur Grosart:** Oui.

**M. Mullington:** Si le sénateur veut obtenir des détails sur l'amortissement, nous pouvons les fournir; mais nous ne disposons pas de chiffres sur les coûts totaux associés à l'ensemble des activités de l'EACL; nous pourrions toutefois obtenir ces précisions.

**Le sénateur Grosart:** Alors parlons de l'eau lourde. Quand la dette a-t-elle été contractée et sur quelle période porte-t-elle?

**M. Mullington:** Cette dette a été contractée pour plusieurs années. Les informations dont je dispose n'indiquent pas la date à partir de laquelle la dette a été contractée. La décision de rembourser cet emprunt ordinaire a été prise parce que



*[Text]*

costs of production incurred by AECL being at the level they were, there was no likelihood that AECL in the foreseeable future could repay that loan. This move to write off the debt results, in large measure, from a recognition of the Office of the Comptroller General that debts which are not viable debts should not be left on the books of Canada. So the recognition here is that it is not a debt that is a live debt and that it should be written off from the non-budgetary account.

**Senator Grosart:** Does this involve the abandonment of any of the heavy water plants?

**Mr. Mullington:** No, it does not.

**Senator Grosart:** They are continuing. Is there an assumption that this debt will be revived again under the present situation?

**Mr. Mullington:** There is a recognition that if the heavy water market changes, and if AECL does improve its revenue situation, there will be recovery against that through direct return on investment.

**Senator Grosart:** Not directly against the debt, because it would be written off?

**Mr. Mullington:** Yes, but it would be regarded as an investment.

**Senator Grosart:** I am not an AECL witch hunter. I have great admiration for the accomplishment of the CANDU reactor. Could you possibly give us the historic figures on the cost of the AECL operation to date—the cost through the public treasury?

**Mr. Mullington:** We will get that for you.

**Mr. Stimpson:** Over what period, senator?

**Senator Grosart:** From the start.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, may I assume that the debt relating to the Glace Bay plant is part of this?

**Mr. Mullington:** Yes.

**Senator Hicks:** This does not show the breakdown of where the moneys are applied.

**Mr. Stimpson:** We would have to get the details.

**Senator Hicks:** It would be interesting to know what proportion of it relates to the Glace Bay plant, which was a big disaster, of course, not for the federal government, but for the Government of Nova Scotia.

**Mr. Mullington:** We do not have it broken out per se. We will get it for you.

**Senator Grosart:** I come now to page 40, the item concerning CIDA, the \$17 million supplementary figure. Could you provide us with figures showing the position of actual CIDA payments and commitments in relation to its authorized expenditures? The reason for my question is that CIDA has been notoriously slow in getting its money out to the suggested beneficiaries.

**Mr. Mullington:** I would like Mr. Stimpson to respond to that.

*[Traduction]*

compte tenu du marché de l'eau lourde et des coûts de production de l'EACL, il ne semblait pas possible que cette société puisse rembourser cet emprunt dans un avenir prévisible. La décision d'amortir la dette a été prise en grande partie parce que le Bureau du contrôleur général estime que les dettes qui ne peuvent être amorties ne doivent pas continuer de figurer dans les comptes publics. Il a donc été décidé que cette dette soit rayée du compte non budgétaire.

**Le sénateur Grosart:** Cette décision entraînera-t-elle la fermeture d'une usine d'eau lourde?

**M. Mullington:** Non.

**Le sénateur Grosart:** Suppose-t-on que la dette réapparaîtra dans la situation actuelle?

**M. Mullington:** Il est entendu que si le marché de l'eau lourde change considérablement et que l'EACL accroît ses revenus, la rentabilité des investissements permettra de récupérer une partie des coûts.

**Le sénateur Grosart:** Mais non pas d'amortir la dette car elle aura été supprimée.

**M. Mullington:** Oui, mais l'amortissement serait considéré comme un investissement.

**Le sénateur Grosart:** Je ne cherche pas à critiquer l'EACL et j'ai une grande admiration pour ceux qui ont mis au point le réacteur CANDU. Pourriez-vous nous dire combien ont coûté jusqu'à présent au Trésor public les opérations de l'EACL?

**M. Mullington:** Nous tâcherons d'obtenir ces chiffres.

**M. Stimpson:** Pour quelle période, sénateur?

**Le sénateur Grosart:** Depuis le début.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, puis-je prendre pour acquis que la dette relative aux installations de Glace Bay fait partie de ces coûts?

**M. Mullington:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Nous n'avons pas de détails sur la répartition des fonds.

**M. Stimpson:** Il nous faudrait les obtenir.

**Le sénateur Hicks:** Il serait intéressant de connaître la proportion des fonds consacrés au projet de Glace Bay qui a connu un échec retentissant... non pas pour le gouvernement fédéral mais pour celui de la Nouvelle-Écosse.

**M. Mullington:** Nous n'avons pas établi la ventilation des fonds, mais nous le ferons pour vous.

**Le sénateur Grosart:** Je passe maintenant à la page 40, au poste supplémentaire de \$17 millions qui concerne l'ACDI. Pourriez-vous nous fournir des chiffres à propos des versements et engagements de l'ACDI en regard de ses dépenses autorisées? Je pose cette question parce qu'il est reconnu que l'ACDI met beaucoup de temps à verser les sommes dues aux bénéficiaires proposés.

**M. Mullington:** J'aimerais que M. Stimpson réponde à cette question.



[Text]

**Mr. Stimpson:** At one time there was a non-lapsing authority within CIDA. That non-lapsing authority is no longer available; so the moneys that are provided on a current basis are the expenditures that are expected to be made by CIDA during that period. We do not provide CIDA with authorities and money that is not spent in that current fiscal year. The expenditures are made on a current basis. They are not provided with commitments in which they can make an expenditure next year, or the year after that. The expenditures are now all on a current basis.

**Senator Hicks:** They all lapse at the end of the fiscal year?

**Mr. Stimpson:** Yes.

**Senator Grosart:** There must still be a lapse. I am not speaking of the lapse of the authority, but there is a continuing lapse between the granting of the authority to spend and the commitment of those funds. Is that being monitored, other than to say "If you don't spend it, it lapses"? I think you understand my problem. There has been a considerable question as to whether CIDA is operating with full efficiency in this area.

**Mr. O'Toole:** Mr. Chairman, I could not adequately answer the question because it is an extremely complex one. I assume that the senator's first concern was the previous situation when CIDA carried over huge amounts of money from one year to another and spent them as it was able to spend them, which built up a big overhanging effect of commitments. I believe that authority ceased in 1976. That is one point.

The second point is that many departments have to make forward commitments in forms of, let us say, contracts—all of those, of course, with the usual clause that payments are subject to parliamentary approval in the years in which they become due. That is the standard means of doing business.

CIDA is involved in that sort of thing probably to a much greater extent, particularly in the area of commitments which they enter into with the world banks. The Government of Canada would approve, let us say, a pledge every five years to the world bank, for what they would call the sixth or seventh replenishment in a series of replenishments. Those are large sums of money committed officially by the government. I believe the current one, which was committed a year ago, was in the order of \$700 million. The undertaking there is to issue notes payable on demand over a period of perhaps two or three years. The institution is then allowed to draw down cash against those notes in accordance with the tempo of its own operations. Let us say that the world bank has its own disbursement difficulties and does not need the cash as fast as perhaps the Government of Canada issues the notes—so that the actual cash effect can be spread over five or ten years.

There has been a significant change since the 1979-80 public accounts in the way the estimates display that phenomenon. In previous years the estimates would, in the year of such a pledge, reflect the authority for the Minister of Finance to sign such a pledge, and after that the annual issue of notes would be statutory.

[Traduction]

**M. Stimpson:** A une certaine époque, sénateur, l'ACDI pouvait reporter des dépenses d'un année à l'autre. Mais elle ne dispose plus de ce pouvoir et les fonds qui lui sont alloués pour une période donnée couvrent les dépenses qu'elle est censée engager pendant cette période. Nous n'allouons à l'ACDI que les fonds qui seront engagés pendant l'année financière. L'ACDI ne peut s'engager à effectuer des dépenses l'année suivante ou deux ans plus tard. Les dépenses autorisées doivent être effectuées pendant l'année en cours.

**Le sénateur Hicks:** Les fonds qui ne sont pas engagés à la fin de l'année financière sont retirés?

**M. Stimpson:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Il faut qu'il y ait déchéance. Je ne parle pas de la suppression de pouvoir mais il s'écoule toujours un certain temps entre l'octroi du pouvoir de dépenser et l'engagement de ces fonds. Se contente-t-on de dire aux administrateurs de l'organisme que s'ils ne dépensent pas les crédits qui leur sont alloués, ils leur seront retirés? Je crois que vous comprenez mon problème. On se demande vraiment si l'ACDI est très efficace dans ce domaine.

**M. O'Toole:** Monsieur le président, il me serait impossible de répondre à cette question extrêmement complexe. Je suppose que le sénateur faisait allusion à la situation pour laquelle l'ACDI reportait d'une année à l'autre des sommes énormes et les dépensait comme elle le pouvait, ce qui donnait une importance considérable aux engagements. Je crois que cette autorisation a été retirée en 1976. C'est là le premier point.

Le second a trait au fait que de nombreux ministères doivent prendre des engagements, par exemple sous forme de contrats qui stipulent évidemment tous que les versements ne seront effectués que si le Parlement y consent. C'est ainsi qu'on procède habituellement.

L'ACDI adopte probablement plus souvent cette façon de procéder car elle fait souvent affaire avec les banques internationales. Par exemple, le gouvernement du Canada approuverait tous les cinq ans une entente conclue avec la banque internationale qui comporterait une série de réapprovisionnement. Il s'agit là de sommes importantes engagées officiellement par le gouvernement. Je crois que l'entente en cours qui a été conclue il y a un an portait sur un montant de \$700 millions. L'entente prévoit l'émission de billets à ordre payables à vue sur une période de deux ou trois ans. L'établissement est alors autorisé à retirer dans le cadre de ses activités des liquidités garanties par ces billets. Il se peut par exemple que la banque ait des problèmes de débours et qu'elle n'utilise pas toutes les liquidités que le gouvernement du Canada met à sa disposition; les répercussions peuvent donc s'étendre sur une période de cinq ou dix ans.

Ce phénomène n'est plus illustré de la même façon dans les prévisions budgétaires depuis l'établissement des comptes publics pour 1979-1980. Auparavant, le budget aurait fait état, dans l'année où l'engagement a été pris, de l'autorisation permettant au ministre des Finances de prendre un tel engagement; l'émission annuelle de billets se faisant par la suite conformément à la loi.



[Text]

However, the cash payments made against such notes were, up until 1979-80, treated as foreign exchange transactions, and they were always shown that way in the blue book and in the information provided to Parliament; but because they were treated as foreign exchange transactions, the annual cash effects fell outside the outlays accounting that was given to Parliament. I might add that we did not know what on earth was happening.

**Senator Grosart:** You feel that way quite often.

**Mr. Stimpson:** Again with considerable effort to untangle this web, it succeeded in getting the books back into a more normal state starting, as I say, with the 1979-80 public accounts and carrying it through into the 1980-81 estimates. The estimates that you have in front of you are for 1981-82, in which two significant improvements, I believe, are provided in terms of Parliament's authorization of CIDA's expenditures in that area. First, Parliament will be asked to approve annually whatever notes the Minister of Finance has to issue to meet governmental pledges to these banks. So that instead of being statutory, they would be approved annually.

Secondly, the cash payments drawn down will be statutory, but they will be shown in the estimates, and included in the totals. Parliament will finally have, in effect, the cash based accounting provided to it in terms of those CIDA transactions. That is very complicated.

**Senator Grosart:** If that is the state of entanglement, I can realize how great the entanglement was.

**Mr. O'Toole:** It is an effort, with the best will in the world, for Canada to do business within that international system, because the whole aid and development operation is very much an international system where institutions like the World Bank are a key part, and Canada wants to be co-operative and helpful.

**Senator Grosart:** Is that the first time as full a statement as that has been made?

**Mr. O'Toole:** I believe we put it the same way at the time the 1980-81 estimates were examined.

**Senator Grosart:** I read it, but I did not think it was as full a disentanglement as you have just given us.

**Mr. Stimpson:** On page 48 of the supplementary estimates (C) you will see an example of such an item. Vote L18c is the authorization for the minister to sign notes in an amount not exceeding \$11.5 million.

**Senator Grosart:** Yes. Do you treat government guarantees, such as the Massey-Ferguson one, in exactly the same way in the estimates and in the Appropriation Act, as you treat a loan?

**Mr. Mullington:** Mr. Chairman, we show it in the estimates only as a guarantee. The only time it is shown as an expenditure on a non-budgetary item, is when that guarantee, in fact, has to be backed up by government funding.

[Traduction]

Toutefois, les versements comptants relatifs à ces billets étaient considérés, jusqu'en 1979-1980, comme des opérations de change, et c'est à ce titre qu'ils figuraient dans le rapport du budget et dans l'information fournie au Parlement. Mais, étant donné que les paiements étaient considérés comme des opérations de change, ils ne figuraient pas dans le rapport annuel des dépenses présenté au Parlement. Je pourrais ajouter également que nous ne savions absolument pas ce qui se passait.

**Le sénateur Grosart:** Cela vous arrive assez souvent.

**M. Stimpson:** Grâce à d'énormes efforts pour démêler tout cela, nous avons réussi à remettre les livres dans un état plus acceptable, en commençant, comme je l'ai dit, avec les comptes publics de 1979-1980 et, par la suite, avec le budget de 1980-1981. Le budget que vous avez en main vise l'exercice financier 1981-1982 et il comporte deux améliorations notables, je crois, en ce qui concerne l'autorisation par le Parlement des dépenses de l'ACDI dans ce domaine. D'abord, le Parlement devra approuver chaque année, les billets que le ministre des Finances doit émettre pour respecter les engagements du gouvernement vis-à-vis de ces banques. Donc, les billets seront approuvés annuellement plutôt qu'en vertu de la loi.

Deuxièmement, les versements comptants en diminution seront réglementaires, mais ils figureront dans le budget et seront compris dans les totaux. Le Parlement aura enfin une comptabilité de caisse en ce qui concerne les opérations de l'ACDI. Cela est très compliqué.

**Le sénateur Grosart:** Si c'est compliqué comme cela, je peux m'imaginer comment ce l'était avant.

**M. O'Toole:** Le Canada fait tous les efforts au monde pour fonctionner dans ce système international, parce que tout le domaine de l'aide et du développement est effectivement un système international au sein duquel des institutions comme la Banque mondiale sont des éléments clés, et le Canada tient à offrir sa coopération et son aide.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce la première fois qu'un rapport aussi complet est établi?

**M. O'Toole:** Je crois que nous avons fait la même chose lorsque le budget de 1980-1981 a été étudié.

**Le sénateur Grosart:** Je l'ai lu, mais je ne pensais pas qu'il était aussi détaillé que vous le prétendez.

**M. Stimpson:** A la page 49 du budget supplémentaire (C), vous en constaterez la preuve. Le crédit L18c autorise le Ministre à signer des billets pour un montant ne dépassant pas \$11.5 millions.

**Le sénateur Grosart:** Oui. Les garanties du gouvernement, comme celles concernant la Massey-Ferguson, sont-elles considérées comme des prêts au même titre exactement dans le budget et dans les applications de la Loi portant affectation de crédits?

**M. Mullington:** Monsieur le président, nous le présentons dans le budget simplement comme une garantie. Le seul temps que la garantie figure en tant que dépense à un poste non budgétaire, c'est quand le gouvernement doit effectivement en assurer le financement.



[Text]

**Senator Grosart:** So it is not treated as a liability at that point?

**Mr. Mullington:** No.

**The Chairman:** Honourable senators, shall I report the supplementary estimates (C)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I would like to thank Messrs. Mullington, Stimpson and O'Toole for their very forthcoming explanations on supplementary estimates (C). We will be seeing you again soon in respect of the main estimates.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Grosart:** Elle n'est donc pas considérée comme un engagement à ce point-là?

**M. Mullington:** Non.

**Le président:** Honorables sénateurs, dois-je faire rapport du budget supplémentaire (C)?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, j'aimerais remercier MM. Mullington, Stimpson et O'Toole pour leurs excellentes explications du budget supplémentaire (C). Nous nous rencontrerons encore prochainement pour le budget principal.

Le comité ajourne.













*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Program Branch of the Treasury Board:*

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary;  
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary;  
Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

### *De la Direction des programmes du Conseil du Trésor:*

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint;  
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint;  
M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

---

Tuesday, March 31, 1981

Issue No. 30

**Twenty-third Proceedings on:**

Examination of Government Policy and  
Regional Disparities (Main Estimates  
1980-81)

---

WITNESS:

(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

---

Le mardi 31 mars 1981

Fascicule n° 30

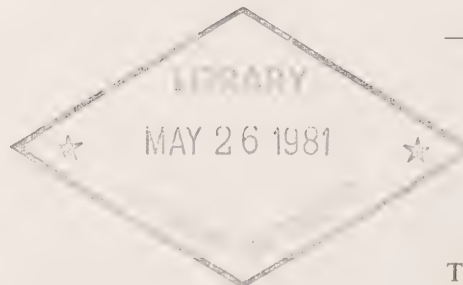
**Vingt-troisième fascicule concernant:**

Examen de la politique du gouvernement en  
matière de disparités régionales (Budget  
des dépenses 1980-1981)

---

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable D. D. Everett

*Vice-président:* L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

*\*Members d'office*

(Quorum 5)



# ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

# ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1981  
(32)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

*Present:* The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Godfrey, Hicks, Leblanc, Murray, Robichaud, Thériault. (8)

*In attendance:* Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

*The following witness was heard:*

Professor K. Hay, Economics Department, Carleton University.

At 3:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1981  
(32)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

*Présents:* Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Godfrey, Hicks, Leblanc, Murray, Robichaud, Thériault. (8)

*Aussi présent:* M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

*Le témoin suivant est entendu:*

M. K. Hay, professeur, Département d'économie, Université Carleton.

A 15 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

J. H. M. Cocks

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 31, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

**Senator Douglas D. Everett** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is the thirty-seventh meeting of our examination of government policy and regional disparities.

We are honoured today to have Professor Keith Hay, who is Professor of Economics at Carleton University. He has been an economic consultant to the Canada-Japan Trade Council for 15 years, and is currently team leader of a group undertaking five economic studies on Canada and the Pacific Rim countries. I think the experience of Japan in their industrial development is very relevant to our examination. Professor Hay is extremely well known for his research on Canada-Japan relations and has published more than 20 books, monographs and research reports. His testimony and his answers to your questions will be most useful to us. I understand that Professor Hay has an opening statement, and with your permission I will ask him to proceed.

**Professor K. Hay, Economics Department, Carleton University, Ottawa, Ontario:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is a great pleasure and honour to appear before you, gentlemen. I would like to commence our discussions this afternoon by considering some recent history of Japan, particularly with respect to industrial adjustments in Japan, and then to proceed from that to talk about Japanese policies for regional economic development. I feel that probably we would be best served if my opening statement is not too long and then you could take the opportunity to ask me any questions, which I would be happy to answer, on various aspects of Japanese economic development, and indeed, on the relationship between Canada and Japan.

As you know, in 1974 the full effect of the first upward increase in oil prices touched the industrial world. This affected Japanese industry in the last quarter of 1973. Its after-effects were a protracted recession, which it took the Japanese economy a full five years to pull out of. This "*shokku*"—you may note that I have given you a little glossary of Japanese terms which I hope to use during the afternoon. Has everybody and those, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Professor Hay:** This *shokku*, which is the Japanese word for "shock", took five years for the economy to pull out of. It prompted all major Japanese industrial enterprises to adapt to higher raw material costs and to adopt a variety of cost saving

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 31 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30, pour étudier les politiques gouvernementales relatives aux disparités régionales (Budget 1980-1981).

**Le sénateur Douglas D. Everett** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous tenons aujourd'hui, la 37<sup>e</sup> réunion d'examen des politiques gouvernementales relatives aux disparités régionales.

M. Keith Hay, professeur de sciences économiques à l'université Carleton, nous honore aujourd'hui de sa présence. Il a été conseiller économique pour le Canada-Japan Trade Council Conseil économique canado-japonais pendant 15 ans, et il dirige actuellement un groupe chargé de cinq études économiques sur les rapports entre le Canada et les pays situés en bordure du Pacifique. Je pense que l'expérience japonaise en matière de développement industriel est très intéressante pour ce qui nous occupe aujourd'hui. M. Hay est très connu pour ses travaux sur les relations canado-japonaise, et il a à son actif plus de 20 publications, monographies et rapports de recherche. Je pense donc que son témoignage et les réponses qu'il apportera aux questions que vous lui soumettrez seront de la plus grande utilité. Si je ne me trompe, M. Hay a une déclaration liminaire à faire; avec votre permission, je vais lui passer la parole.

**M. K. Hay, Département des sciences économiques, Université Carleton, Ottawa (Ontario):** Merci, monsieur le président. C'est à la fois un très grand plaisir et un honneur d'être parmi vous aujourd'hui, j'entamerai les discussions de cet après-midi par des considérations sur quelques points d'histoire japonaise récente, relatifs notamment aux ajustements dans l'industrie japonaise, pour passer ensuite à l'examen des politiques japonaises de développement économique régional. Il vaut mieux que ma déclaration préliminaire soit d'abord succincte, et que vous puissiez poser des questions sans trop tarder sur les différents aspects du développement économique japonais, sans oublier les relations entre nos deux pays; je me ferai un plaisir d'y répondre.

Comme vous le savez, l'année 1974 a été celle du premier choc pétrolier provoqué par l'accroissement des prix du pétrole. L'ensemble du monde industriel a été touché, et en ce qui concerne l'industrie japonaise, les effets s'en font sentir à partir du dernier trimestre de 1973. L'après-coup de ce premier choc s'est manifesté par une récession prolongée, et de fait les Japonais ont mis cinq ans à en émerger. Les Japonais parlent de «*shokku*»... vous remarquerez que je vous ai distribué un petit glossaire de termes japonais que j'utiliserai sans doute cet après-midi. Chacun d'entre vous a-t-il un glossaire?

**Le président:** Oui.

**M. Hay:** Ce terme bien évidemment désigne le choc, qui s'est fait sentir pendant cinq ans. Les entreprises industrielles japonaises les plus importantes ont été contraintes de s'adapter au prix élevé des matières premières, et d'adopter une série de



## [Text]

and efficiency promoting measures to overcome the setbacks. We know that in 1979 OPEC II, the second round of oil pricing shocks, occurred. So thorough and successful had Japanese industry been at coping with OPEC I, that they were able to take the second OPEC shock in stride at the end of 1978. To demonstrate the extent to which Japan had been able to insulate itself against these shocks I shall give you a few numbers. In OPEC I, the wholesale price index in Japan rose by 37.3 per cent in 1973, leading of a rise in finished product prices of 18.7 per cent.

**Senator Hicks:** In the one year?

**Professor Hay:** In the one year.

**Senator Hicks:** Within the one year?

**Professor Hay:** 1973, yes. Then with OPEC II the wholesale price index rose by 60.5 per cent, but in this instance industrial product prices rose only 4.1 per cent.

**Senator Benidickson:** Is not that rather incredible?

**Professor Hay:** I feel it is incredible, yes. What has happened, of course, is that the Japanese were able to cope with this enormous change in wholesale prices. Why the extraordinary difference? The industries themselves bore the brunt of OPEC II, and they did it by seeking higher productivity, by reducing their work force, by accepting lower profit margins, but over the five years between 1974 and 1979 structural adjustments had been occurring in most phases of Japanese industry. First of all we can see a streamlining, a rationalization, of Japanese business. Secondly, a restructuring of individual enterprises or whole industries into energy saving or at least less oil energy dependent technology. Thirdly, radical changes in the basic profit earning system, carried out by most industrial enterprises. This period of five years was one in which the Japanese undertook what they called "*genryo-keiei*", which is the fourth one of my list of terms. It is called cutting back—"gen"—one's weight—"ryo"—management—"keiei"—or to put it in English, "belt tightening".

What did they do? Well, almost all corporate expenditures were curbed during the first stage. Wage cuts were effected. Lay-off or transfers of workers occurred and sales of tangible and intangible assets, especially surplus real estate, were undertaken. In the second stage between 1974 and 1979 capital investment spending was reduced. They slowed down the repayment of loans, stretched out the payment streams, and they cut back on recruitment. At the third stage a qualitative adjustment occurred in which they attempted to streamline their operations, adjust the retirement pay system that they had operated and reconsidered the wage rate structure based on seniority. I should say that the last two adjustments, that is, retirement pay and the seniority system have really only been touched slightly. It is very difficult for the Japanese to proceed very far with the reduction of retirement handshakes or the seniority pay system, since both of these strike at the heart of the Japanese labour-management system and indeed, they affect the structure of Japan's society itself.

## [Traduction]

mesures d'économie et d'amélioration de l'efficacité leur permettant de surmonter ce choc. Nous savons qu'en 1979, OPEC II, le deuxième choc pétrolier a eu lieu. L'industrie japonaise avait su absorber le premier choc pétrolier avec succès, et elle a pu, dès la fin 1978, prendre le deuxième dans la foulée. Pour démontrer dans quelle mesure le Japon a été en mesure de se protéger contre ces chocs, je vous cite quelques chiffres. A la suite de la première majoration imposée par l'OPEP, l'indice des prix du gros au Japon a augmenté de 37.3 p. 100 en 1973, ce qui a donné une hausse de 18,7 p. 100 dans les prix des produits finis.

**Le sénateur Hicks:** L'année même?

**M. Hay:** Au cours de la même année.

**Le sénateur Hicks:** Au cours d'une seule année?

**M. Hay:** En 1973, oui. Puis, après la deuxième majoration, l'indice des prix du gros a augmenté de 60,5 p. 100, mais dans ce cas, les prix des produits industriels n'ont augmenté que de 4,1 p. 100.

**Le sénateur Benidickson:** N'est-ce pas plutôt incroyable?

**M. Hay:** En effet. Bien entendu, les Japonais ont pu soutenir cette évolution spectaculaire des prix du gros. Pourquoi cette différence extraordinaire? Les industries elles-mêmes ont essuyé le plus fort du choc de la deuxième majoration en cherchant à augmenter leur productivité, en réduisant leur personnel, en acceptant des marges de profit inférieures, mais pendant cinq ans, entre 1974 et 1979, on a constaté des changements structureaux dans la plupart des éléments de l'industrie japonaise. En premier lieu, on a enregistré une épuration, une rationalisation du commerce japonais. En deuxième lieu, une restructuration des entreprises individuelles ou des industries entières de façon à économiser de l'énergie ou à faire appel à des techniques moins asservies à l'énergie d'origine pétrolière. En troisième lieu, des changements radicaux ont été apportés au régime des profits, par la plupart des entreprises industrielles. Cette période de cinq ans est caractérisée par le mot "*genryo-keiei*" le quatrième terme de ma liste. Il s'agit d'une réduction: "*gen*"—veut dire poids, "*ryo*"—gestion—"keiei"... En d'autres mots, cela veut dire se serrer la ceinture.

Qu'ont-ils fait, les Japonais? Eh bien, presque toutes les dépenses des sociétés ont d'abord été freinées, les salaires réduits. Des travailleurs ont été mis à pied ou mutés et des valeurs matérielles et immatérielles, particulièrement les biens immobiliers excédentaires ont été vendus. Puis, entre 1974 et 1979, les dépenses en immobilisations ont été réduites. On a ralenti le remboursement des emprunts, allongé la période des paiements, réduit le recrutement. Troisièmement, les Japonais ont tenté, par un rajustement qualitatif, de rationaliser leurs opérations, de rajuster le système de pension de retraite qu'ils avaient exploité et de ré-étudier le barème rémunération fondé sur l'ancienneté. Je dois préciser que les deux derniers rajustements, c'est-à-dire les prestations de retraite et le système d'ancienneté n'ont pas subi de grandes modifications. Il est très difficile pour les Japonais de réduire dans une grande mesure les prestations de retraite et le système d'ancienneté, parce qu'il s'agit du cœur même du système patronal-syndical japonais et que ces deux éléments touchent la structure même de la société japonaise.



[Text]

**Senator Hicks:** Are you implying that they actually reduced wages as well as reduced the work force?

**Professor Hay:** They did, yes. They reduced nominal wages in a number of key industries, that is right.

**Senator Benidickson:** And deliberately curbed profits?

**Professor Hay:** And deliberately curbed profits, yes.

**Senator Godfrey:** The actual reduction was not by the fact that they did not keep up with inflation, but they actually reduced wages.

**Professor Hay:** The actual nominal wages were cut. People took cuts in annual emoluments. I do not know whether you know, senator, but the Japanese receive not only a monthly wage but usually two payments of bonuses, one in the summer and one just before Christmas. They have not bargained for those. Those bonuses are based upon the profit condition and expectation of the corporation. It was in the bonuses that the very serious cuts occurred. In some cases bonuses were cut by as much as 75 per cent, so that the over-all annual emolument of the workers was substantially reduced, because these bonuses can, in a good year, amount to 25 to 30 p. 100 of their over-all earnings from the company.

**Senator Benidickson:** And did that apply to management too?

**Professor Hay:** It was applied to management as well.

**Senator Godfrey:** It would sound to me as if it was a form of profit sharing. The company was doing very well and they gave out these bonuses.

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Godfrey:** That is a little different from cutting wages. We did that in our law firm, but we never talked about cutting wages.

**Senator Hicks:** But you did point out, I believe, that these bonuses were not the subject of bargaining between the workers' unions and management.

**Professor Hay:** No, they were not the subject of bargaining.

**The Chairman:** What you have said up to now would not be significantly different from any firm in this country faced with the same problem. It would seem to me that they would cut capital spending, try to stretch out the payment terms, lay off people, reduced bonus payments, and so on. I cannot remember some of the others.

**Professor Hay:** I think you are doing very well.

**Senator Hicks:** Except that bonus payments do not form anything like that proportion of workers' remuneration in this country.

**The Chairman:** Well, that does depend. If anyone is a member of a profit-sharing council it would be close to 25 p. 100, but however, I was wondering how different it is.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Vous voulez dire qu'ils ont réduit à la fois les salaires et le personnel?

**M. Hay:** Oui, c'est ce qu'ont fait. Dans un certain nombre d'industries-clés, le salaire nominal a été réduit.

**Le sénateur Benidickson:** Et c'est à dessein qu'ils ont réduit les bénéfices?

**M. Hay:** C'est bien cela.

**Le sénateur Godfrey:** Il ne s'est pas agi d'un simple recul par rapport à l'inflation mais plutôt d'une réduction réelle des salaires.

**M. Hay:** Les salaires nominaux ont été réduits. Les employés ont subi une baisse de leur traitement annuel. Vous ne le savez peut-être pas, monsieur le sénateur, mais les Japonais ne reçoivent pas seulement un salaire mensuel mais deux gratifications, une l'été et l'autre juste avant Noël. Ces gratifications ne sont pas négociées mais bien fondées sur les bénéfices réels ou prévus de la société. Ce sont ces gratifications qui ont été le plus lourdement frappées. Dans certains cas, elles ont diminué de 75 p. 100, de sorte que le traitement annuel global des travailleurs a été considérablement réduit, car au cours d'une bonne année, ces gratifications peuvent représenter jusqu'à 25 ou 30 p. 100 du total des gains des travailleurs.

**Le sénateur Benidickson:** Ces mesures visaient-elles la direction également?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** A mon avis, ce serait un genre de participation aux bénéfices. La société réalisait des bénéfices considérables, ce qui lui permettait d'offrir ces gratifications.

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas exactement la même chose que de réduire les salaires. Nous l'avons fait dans notre étude de droit, mais il n'a jamais été question de réduire les salaires.

**Le sénateur Hicks:** Mais vous avez signalé, je crois, que ces gratifications n'avaient pas été négociées entre les syndicats et la direction.

**M. Hay:** Non, elles ne faisaient pas l'objet de négociations.

**Le président:** Jusqu'à présent, la situation que vous avez décrite ne diffère pas beaucoup de celle de n'importe quelle entreprise dans ce pays aux prises avec ce même problème. Il me semble qu'une société freinerait les dépenses en immobilisations, tenterait d'échelonner les paiements sur une plus longue période, mettrait des gens à pied, réduirait les gratifications, etc. Je ne me souviens pas des autres...

**M. Hay:** Vous vous tirez bien d'affaire.

**Le sénateur Hicks:** Par contre, les gratifications dans notre pays sont loin de représenter une si grande partie du salaire des travailleurs.

**Le président:** Eh bien, cela peut dépendre de la situation. Si quelqu'un est membre d'un conseil de participation aux bénéfices, la somme pourrait représenter jusqu'à 25 p. 100 du



[Text]

**Professor Hay:** It may not be very different, but I think that the Japanese worker recognizes that the bonus that he is paid reflects not only the current but the expected profitability of the corporation.

**The Chairman:** What is the array of the taxes? Would they be significantly different from those that would be employed by a firm here that was experiencing a slowdown?

**Professor Hay:** No, I do not think so. Let me turn for a moment to issues of reduction of work force. We in the West have come to understand that the Japanese have not only a seniority system but in certain sectors of their economy they have what is called a life-time employment system. However, as you know, senators, there is a dual system of industry in Japan: there are the large corporations which traditionally use this lifetime employment system, and then there are a tremendous number of small subcontractors who, on the other hand, use a system in which they employ people when they need them, and they do indeed lay them off. Most of the adjustment that has occurred during the previous business cycle experience in Japan has taken the form of the subcontracting small and medium-sized businesses adjusting their requirements for labour. They do not call in so many people from the countryside as they have done before. Most farmers in Japan are part-time industrial workers. So they get laid off, but they are laid off by the small and medium-sized enterprises. On the other hand the large corporations have a commitment to maintain employment of their labour force over their working lifetime.

So the reduction of the work force that has occurred has not been through the kind of firing or lay-offs amongst large firms that we would be familiar with. More indirect methods have been used. These include the following: transfers to small independent enterprises. This is particularly true for executives. The small and medium-sized corporations in Japan are very vital parts of Japanese industry, but traditionally they have had trouble attracting managerial expertise, especially managerial expertise that can complement the senior management of owners of these enterprises. Therefore quite a lot of executives have in fact been moved through a contractual transfer from large corporations to small ones.

Then there have been lateral transfers to growing enterprises in the same industry group, and this has not just affected executives but it has been very widespread amongst skilled workers. Let me give you an example. The shipbuilding industry in Japan in the five years from 1974 to 1979 reduced its work force by 85,000 workers, the size of the total shipbuilding work force in the United Kingdom.

**Senator Robichaud:** What is the percentage of the work force?

**Professor Hay:** The percentage of the work force would be about 30 per cent. Not all of those workers found new employment but a substantial proportion of them moved into sectors where growth was continuing, particularly the automobile

[Traduction]

salairé, mais je me demandais dans quelle mesure la situation était différente.

**M. Hay:** Il n'y a peut-être pas beaucoup de différence, mais, à mon avis, le travailleur japonais reconnaît que la gratification qu'on lui offre reflète non seulement les bénéfices courants de la société, mais également ceux qui sont prévus.

**Le président:** Comment se présente la question des impôts? Est-ce qu'ils diffèrent beaucoup de ceux d'une entreprise canadienne qui enregistrerait un ralentissement?

**M. Hay:** Non, je ne crois pas. Permettez-moi de parler des questions de réduction des effectifs. Nous, Occidentaux, croyons que les Japonais n'ont pas seulement un système d'ancienneté, mais, dans certains secteurs de leur économie, l'emploi à vie. Toutefois, comme vous le savez, monsieur le sénateur, il existe deux ensembles industriels au Japon: d'un côté, les grandes sociétés qui le plus souvent, gardent leurs employés pendant toute leur vie et de l'autre, un très grand nombre de petits sous-traitants qui embauchent des travailleurs lorsqu'ils en ont besoin et qui les renvoient ensuite. Au cours du cycle commercial précédent, la plus grande partie du rajustement a eu lieu dans le secteur des petites et moyennes entreprises de sous-traitants, qui ont diminué leurs effectifs. Ils n'ont plus fait venir autant de gens des campagnes qu'auparavant. La plupart des agriculteurs au Japon travaillent dans l'industrie à temps partiel. Ce sont donc eux qui sont renvoyés, et par les petites et moyennes entreprises. Par contre, les grandes sociétés s'engagent à assurer un emploi à leurs travailleurs pendant toute leur vie active.

Par conséquent, la réduction des effectifs ne s'est pas traduite par des congédiements ou des mises à pied dans les grandes entreprises que nous pourrions connaître. Des méthodes plus indirectes ont été utilisées, notamment des mutations dans de petites entreprises indépendantes. On a eu recours à cette méthode surtout dans le cas des cadres. Les petites et moyennes entreprises sont essentielles à l'industrie japonaise mais elles ont toujours eu du mal à attirer des experts en gestion, particulièrement le genre de cadre qui peuvent épauler les propriétaires de ces entreprises sur le plan de la gestion. Par conséquent, bon nombre de cadres ont été mutés par contrat entre une grande entreprise et une petite.

Par ailleurs, il y a eu des mutations latérales vers des entreprises en expansion dans le même secteur industriel; cette mesure n'a pas touché seulement les cadres mais beaucoup de travailleurs spécialisés. Je vous en donne un exemple. Entre 1974 et 1979, l'industrie de la construction navale au Japon a réduit son personnel de 85,000 travailleurs, ce qui représente l'ensemble du personnel de cette même industrie au Royaume-Uni.

**Le sénateur Robichaud:** De quel pourcentage des effectifs s'agit-il?

**M. Hay:** Environ 30 p. 100. Tous les travailleurs n'ont pas trouvé un nouvel emploi mais une grande partie d'entre eux se sont dirigés vers des secteurs où la croissance se poursuivait, notamment dans l'industrie de l'automobile. Par exemple,



[Text]

industry. For instance, Mitsubishi Heavy Industries, which is a leading shipbuilding corporation, also produces Mitsubishi cars, sold here by the Chrysler Corporation. Furthermore, other industries in a particular industrial group such as Mitsui were moved to Toyota. There were also people who went from certain shipbuilding companies to Isuzu, another Japanese company in which General Motors has an interest.

So a large number of lateral transfers occurred, and then the third aspect of this was that early retirement inducements were given. Workers perceived that it was possible in the shipbuilding industry that some corporations might go bankrupt, and indeed they did go bankrupt. It was better to take a golden handshake while the corporation was still capable of giving it, than to wait until it had disappeared and then get nothing at all.

Finally, there are transfers of the sort that the Japanese refer to as "*Tanshin-funin-sha*,". This means "*tanshin*" alone, "*funin*" sent to, and "*sha*" means one. So one person sent to a new assignment. This gave rise to a large number of what one might call business bachelors who were dispatched to obscure places to work on new projects,—new jobs that were associated with the industrial group whose shipyard was in trouble.

**Senator Benidickson:** Who does the brain work for this? Is it the bureaucracy or is it a natural process? I am thinking too of a lateral movement on such a large scale.

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Benidickson:** Do people naturally look after themselves and move, or is there somebody on high who has some brains and does these things?

**Professor Hay:** There was somebody on high who had the brains. I am sure that some workers reflected on the likely bankruptcy of certain shipbuilding corporations. Actually I would like to speak in more detail about the shipbuilding industry later on, but let me say that the Ministry of Transport put together something called the Special Metal Shipbuilders' Stabilization Association, and through this agency it made it possible for transfers of workers to be effected. It is essentially a parastatal corporation in which the shipbuilders and government agencies come together and plan the future of the industry. Anyway, these slow firing techniques, if you understand my use of the phrase there, were used to push out surplus workers. In some cases their forced change of jobs is little better than a loss of job. Indeed, the Japanese will sometimes speak to you of a group of executives that they call the "*madogiawazoku*", the deadwood or surplus workers. These phrases mean "*mado*"—window—"giwa"—window—"zoku"—tribe—the window desk tribe, those executives who have been given a desk beside a sunlit window, and a newspaper to read.

**Senator Benidickson:** And a big rug?

**Professor Hay:** And a big rug, and a very elaborate title, such as Special Assistant to the President on Foreign Affairs. Perhaps when you have visited Japan you have indeed been

[Traduction]

l'industrie lourde de Mitsubishi, grand constructeur naval, fabrique également des voitures Mitsubishi, vendues chez nous par Chrysler. Par ailleurs, d'autres industries dans un groupe industriel particulier, comme Mitsui, sont passées chez Toyota. D'autres travailleurs sont passés de la construction navale à la Isuzu, autre société japonaise dans laquelle la General Motors a des intérêts.

Il y a donc eu un grand nombre de mutations latérales; d'autre part, on a offert des stimulants pour inciter les travailleurs à prendre une retraite anticipée. Les travailleurs ont constaté que certaines sociétés dans l'industrie de la construction navale pourraient faire faillite, ce qui fut le cas. Il valait mieux choisir la retraite tandis que la société était encore en mesure d'accorder des conditions avantageuses que d'attendre la disparition de la société et des rentes de retraite.

Enfin, il y a le genre de mutation que les Japonais appellent "*tanshin-funin-sha*". "*Tanshin*" signifie seul, "*funin*", envoyé et "*sha*", un. Il s'agit d'une mission confiée à une seule personne. On a affecté de la sorte des célibataires d'affaires à de nouveaux projets dans des endroits reculés, à des travaux qui relevaient du groupe industriel dont le secteur de la construction navale était en difficulté.

**Le sénateur Benidickson:** Qui organise ce rajustement? S'agit-il d'un processus naturel ou d'une bureaucratie? Je songe également à une mutation latérale à grande échelle.

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Benidickson:** Est-ce que les gens prennent tout simplement leurs affaires en main et choisissent de déménager ou y a-t-il quelque part un cerveau qui orchestre tout?

**M. Hay:** Il y a effectivement un cerveau qui organise tout. Je suis sûr que certains travailleurs ont pensé à la faillite probable de certaines sociétés dans l'industrie de la construction navale. Au fait, je voudrais parler plus en détail de la construction navale plus tard, mais permettez-moi de dire dès maintenant que le ministère des Transports a organisé ce qu'on a appelé l'association de stabilisation de la construction de navires en métal. Cet organisme a rendu possibles les mutations de travailleurs. Il s'agit essentiellement d'une société para-gouvernementale qui permet aux constructeurs et aux organismes publics de se réunir et de planifier l'avenir de l'industrie. De toute façon, ces mesures de congédiements ralentis, si vous me permettez l'expression, ont été employées pour se débarrasser des travailleurs en trop. Dans certains cas, ce changement d'emploi imposé ne vaut guère mieux qu'une perte d'emploi. En effet, les Japonais emploient souvent l'expression "*madogiawazoku*", en parlant d'un groupe de cadres; l'expression signifie bois mort ou travailleur en trop. Le mot se décompose en "*mado*"—fenêtre—"ogiwa"—bureau—"zoku"—tribu. Il s'agit donc de la tribu du bureau près de la fenêtre, les cadres à qui on a donné un bureau près d'une fenêtre ensoleillée et un journal à lire.

**Le sénateur Benidickson:** Et un tapis moelleux?

**M. Hay:** Et un tapis moelleux, et un titre pompeux, tel que adjoint spécial au président des relations étrangères. Lorsque vous avez visité le Japon, vous avez peut-être été accueilli par



[Text]

greeted by a "*madogiwazoku*", whose job is to look after visiting Canadian senators.

**Senator Godfrey:** They do not have a Senate in Japan?

**Professor Hay:** There is, of course, a requirement that these Japanese corporations provide gainful occupation for their executives up to the age of 55 or 58. So what you see in Japan is people who really have nothing to do but who are still being paid. They sit in the sunshine each day, simply because the platoon of executives moves up the pyramid, and the top person in that particular class of executive will move to the director general's position, then to, as it were, the assistant vice-minister's position, then to the vice-minister's position, and then maybe he will leave the bureaucracy and become a politician and become the minister.

**Senator Benidickson:** That is a demotion.

**Professor Hay:** So that situation is quite widespread amongst large corporations, especially the ones that we are familiar with as being today's *Zaiki* such as Mitsui, Mitsubishi and so on.

**Senator Godfrey:** Are these window desk executives a significant number? Surely every company has one of those around?

**Professor Hay:** I am afraid it is more than one of those. I think in some corporations now it may run as high as 10 per cent.

**Senator Hicks:** That is 10 per cent of what?

**Professor Hay:** Ten per cent of the total executive force. These people have existed for a long time. I can remember going to Japan in 1966 and being very flattered that, as an assistant professor, I was greeted by what seemed to be an extraordinarily important and senior gentleman. Afterwards it was pointed out to me very gently that this gentleman did nothing else but greet people like assistant professors coming to Japan.

**Senator Godfrey:** As a matter of fact, I am told by German industrialists that the same situation pertains there.

**The Chairman:** I can think of a number of examples where it does happen in the large multinational American companies. Very often a charitable drive is handled by such people, and the favourite title I have found they use is "Assistant to the Vice-President in charge of Special Projects". Nobody knows what the special projects are.

**Senator Godfrey:** I remember one particular person whose title was Executive Vice-President, whose sole duty was to attend cocktail parties, because the Chief Executive Officer was banned from doing so.

**The Chairman:** Is it a different basis in Japan than elsewhere?

**Professor Hay:** Yes, the extent of it surprised me and I believe that it has become a more widespread practice within many large corporations in Japan in recent years.

**Senator Godfrey:** Do they get into this position purely on account of seniority, not that they lack judgment in promoting

[Traduction]

un "*madogiwazoku*", chargé d'accueillir les sénateurs canadiens de passage.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y a pas de sénat au Japon?

**M. Hay:** Ces entreprises japonaises sont tenues de donner un emploi rémunéré à leurs cadres jusqu'à l'âge de 55 ou 58 ans. Ainsi, ce qu'on voit au Japon, ce sont des employés qui n'ont rien à faire, mais qui sont encore payés et qui restent tranquillement assis toute la journée. La raison en est simple; comme vous le savez, le groupe de cadres escalade la pyramide et le chef du groupe devient directeur général, ensuite sous-ministre adjoint, ensuite vice-ministre et enfin il quittera peut-être la bureaucratie pour faire de la politique et ensuite devenir ministre.

**Le sénateur Benidickson:** C'est une rétrogradation.

**M. Hay:** Ce genre de situation est assez courant parmi les grandes entreprises, notamment celles qui nous sont bien connues, les chefs de file, les «*Zaiki*», tels que Mitsui, Mitsubishi et les autres.

**Le sénateur Godfrey:** Y a-t-il beaucoup de ces cadres inutiles? J'imagine que toutes les entreprises en ont au moins un.

**M. Hay:** J'ai bien peur qu'elles n'en aient plus d'un. Dans certaines entreprises, cela va jusqu'à 10 p. 100.

**Le sénateur Hicks:** 10 p. 100 de quoi?

**M. Hay:** 10 p. 100 de l'ensemble des cadres. Ce genre d'emploi existe depuis longtemps. J'étais au Japon en 1966 et j'avais été très honoré, en tant que professeur adjoint, d'être accueilli par ce qui me semblait être un homme très puissant. Par la suite, on m'a souligné très poliment que cet homme ne faisait rien d'autre que d'accueillir des gens, notamment les professeurs adjoints, qui viennent au Japon.

**Le sénateur Godfrey:** Soit dit en passant, on m'a dit que la même situation existe en Allemagne.

**Le président:** Je peux vous donner des exemples de la même situation dans les grandes multinationales américaines. Ce sont très souvent ces cadres qui s'occupent des campagnes de charité, et, d'après ce que j'ai vu, leur titre favori est: vice-président adjoint, chargé des projets spéciaux. Personne ne sait quels sont ces projets spéciaux.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai connu un cadre dont le titre était vice-président exécutif et dont la seule fonction était d'assister aux cocktails, car on avait interdit au P.G.D. de le faire.

**Le président:** Les choses se passent-elles différemment au Japon?

**M. Hay:** Oui, j'ai été étonné de constater que cette pratique est très répandue dans de nombreuses entreprises importantes du Japon depuis quelques années.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce qu'ils ont ces postes seulement à cause de leur ancienneté, je ne veux pas dire qu'ils manquent



[Text]

them, but just they go up the rungs and when they get to the top of the ladder they are pushed off.

**Professor Hay:** Yes, that is right. What happens is that as the leaders of a particular class are promoted, so the whole class will be moved ahead in the executive structure, but gradually it is winnowed down until there are a few at the top of the pyramid who are the stars of the class. It seems to me from my studies of Japanese managerial society that one can spot the winners, the team leaders, actually quite early in their professional career. The Japanese system uses a group of people called "*Kachos*." The *Kachos* are what we would call section chiefs, and they are the people who really make all the operational decisions in Japanese industry. They are the key middle management, and from the successful ones of this group, one can more or less predict who will be the next president of Toshiba, and so on.

**Senator Hicks:** Are we to infer from what you are saying that this system at least prevents an unsuitable person blocking promotion for those more suited to perform his job?

**Professor Hay:** Yes, because when the leader of that particular platoon retires, all his colleagues hired in the same year must retire as well. They all finish at the same time.

**Senator Hicks:** Yes, but wait a minute: if you make him into a *madogiwazoku* you cannot do that for all his age group, his whole entourage.

**The Chairman:** You mean something like the Pope dying.

**Professor Hay:** Yes. The whole group is out.

**The Chairman:** Where do they go?

**Professor Hay:** Let us suppose they were bureaucrats in the Ministry of International Trade and Industry, the famous and feared MITI, then supposing that one of them was, for instance, presiding over the re-organization of the textile industry. Two weeks later he might turn up as a special assistant to somebody in Toray Industries, a leading textile manufacturer. There are, however, only a small number of such jobs, so that again it is only really the people who have performed well and who have been successful bureaucrats who gain these jobs. The others indeed retire, and sometimes in quite some hardship.

**Senator Hicks:** In other words their retirement pensions may not be adequate.

**Professor Hay:** In my opinion they are not adequate. Japan's major industrial enterprises have been gradually reducing their redundant workers. Those industries that have been notably slowing during the last half of the nineteen seventies include steel, shipbuilding, textile and chemical industries, and these are still swollen with workers to some extent. Those that have been growing are automobiles, electric and electronic appliances, machinery and equipment, and food services, all of which have been growing at a relatively high tempo. In the last five years almost all new capital investment

[Traduction]

de jugement dans leur promotion, mais tout comme les professeurs adjoints, ils montent l'échelle et lorsqu'ils arrivent en haut, on les met sur les voies de garage.

**M. Hay:** Oui, c'est vrai. En fait, à mesure que les chefs d'un groupe particulier sont promus, tout le groupe monte dans la pyramide hiérarchique, graduellement, le groupe s'effrite, bien qu'il n'y en a plus que quelques-uns au haut de la pyramide, ce sont les plus brillants du groupe. J'ai cru comprendre dans mes études sociologiques sur les cadres japonais qu'on peut déceler les chefs d'équipe assez rapidement. Le système japonais comprend un groupe qu'on appelle les «*Kachos*». Les *Kachos* sont ce que nous appelons les chefs de section et ce sont eux qui prennent les décisions opérationnelles dans l'industrie du Japon. Les *Kachos* sont les cadres intermédiaires importants et à partir de ce groupe, on peut plus ou moins prédire qui sera le prochain président de Toshiba et des autres entreprises.

**Le sénateur Hicks:** Devons-nous déduire que ce système empêche à tout le moins qu'un incompetent ne nuise aux promotions des personnes qui seraient plus aptes à occuper son poste?

**M. Hay:** Oui, car lorsque le chef de ce groupe prend sa retraite, tous ses collègues qui ont été embauchés pendant la même année doivent prendre leur retraite. Ils se retirent tous en même temps.

**Le sénateur Hicks:** Oui, mais un instant: si vous en faites un «*madogiwazoku*», vous ne pouvez pas faire de même pour tous les membres de son groupe, ses collègues.

**Le président:** Comme si le Pape mourait.

**M. Hay:** Oui, tout le groupe doit partir.

**Le président:** Que font-ils?

**M. Hay:** Supposons qu'ils ont été fonctionnaires au ministère de l'industrie et du commerce international, le célèbre MITI; supposons qu'un membre du groupe présidait la réorganisation de l'industrie du textile, il peut se retrouver deux semaines plus tard comme adjoint spécial d'un directeur dans les industries Toray, une industrie textile. Il n'y a toutefois qu'un petit nombre de ces emplois qui sont réservés aux gens qui ont bien travaillé et qui ont réussi. Les autres membres du groupe prennent leur retraite et parfois la retraite est difficile.

**Le sénateur Hicks:** Autrement dit, leur pension de retraite n'est pas suffisante.

**M. Hay:** Non, je ne crois pas. Au Japon, les grandes industries ont commencé à se défaire de leurs employés excédentaires. Les industries qui ont connu un fort ralentissement pendant la deuxième moitié des années 70, les industries de l'acier, de la construction navale, du textile et des produits chimiques, ont encore trop d'employés. Les industries qui ont connu une croissance, soit l'automobile, les appareils électriques et électroniques, les machines et l'équipement et les services alimentaires, toutes ces industries ont connu un taux de croissance relativement élevé. Depuis cinq ans, presque tous



**[Text]**

projects have been intended to further rationalize production processes.

An example from iron and steel, for instance, is the widespread use of continuous steel casting. The Japanese have now got to a position where finished steel is 90 per cent of accrued steel production. In western Europe it is 82 per cent; in the United States between 75 and 80 per cent. This is because very little is lost by the use of the continuous steel casting method. They have cut down on labour requirements by moving further to automate; they have increased the use of robots and numerical control machinery, and they have widely applied micro-processors. I have walked through an engine plant at Toyota where there were only four workers. But yet the whole engine is being produced from start to finish, and the four workers at the end are starting the engines and running them to see whether they will operate.

They are also finding methods of reducing energy intake. As I am sure you know, 75 per cent of Japan's fuel requirements have been met by imports of oil, and indeed Japan is 99 per cent dependent upon foreign oil. So the Japanese have been pushing ahead with methods of reducing energy intake. For instance, if we go back to the 1960's we can note Japanese steel producers developing techniques to reduce the amount of coking coal necessary to produce one tonne of pig iron. At one time, about 1967, they had reduced it to 750 kilograms, and then by about 1975 they had reduced it to 450 kilograms of coking coal per tonne of pig iron produced. To do that they had introduced a system which used heavy oil, and in the last two years they have done away completely with heavy oil intake in the production of pig iron, but yet they have managed to do this without raising the intake of coking coal. So there is a tremendous incentive to what economists would call "innovate against the scarce factor", and the scarce factor for the Japanese in the last six years since OPEC I has been oil.

**Senator Hicks:** Before you leave that, have you any comparison with the quantities of coking coal that we require to produce a tonne of pig iron in Canada or in the United States?

**Professor Hay:** Senator Hicks, I am sorry to tell you that I very often know less about Canadian industry than American industry, a failing of Canadian academics quite often. But I think that the average in the United States is between 800 and 900 kg. today, and in Canada it is more like 600 or 700. We are more efficient than the Americans, as I am sure you know but on the other hand we are about one-third less efficient in the use of coking coal than the Japanese. However, we have coking coal and the Japanese do not.

**Senator Hicks:** There may be a different set of economic factors applying.

**[Traduction]**

les nouveaux projets d'immobilisation ont été orientés dans le sens de la rationalisation de la production.

L'usage généralisé de la coulée d'acier et de fer continue est un exemple. Le Japon en est rendu à une position où les produits finis d'acier représentent 90 p. 100 de la production totale d'acier. En Europe occidentale, c'est 82 p. 100, aux États-Unis, cela varie entre 75 et 80 p. 100. Le pourcentage est élevé au Japon, car la méthode de coulée continue ne comporte que peu de pertes. Les Japonais ont coupé leurs besoins en main-d'œuvre en se lançant dans l'automatisation, ils ont de plus en plus recours aux robots et aux machines de contrôle numérique et ils utilisent beaucoup les micro-plaquettes. J'ai visité une usine de moteurs de Toyota où il n'y a que quatre ouvriers, mais où toutes les pièces du moteur sont assemblées. Les quatre ouvriers sont au bout de la ligne de montage et ils font marcher les moteurs, pour voir s'ils fonctionnent bien. Comme vous le savez sans doute, 75 p. 100 des besoins du Japon en matière de carburant doivent être satisfaits au moyen d'importations. De fait, le Japon dépend à 99 p. 100 du pétrole importé.

C'est pourquoi les Japonais ont cherché à réduire leur consommation d'énergie. Par exemple, si nous remontons aux années 60, nous voyons que déjà, les producteurs d'acier du Japon mettaient au point des techniques permettant de réduire la quantité de charbon nécessaire pour produire une tonne de fonte en gueuses. Vers 1967, ils avaient réussi à ramener la quantité à 750 kilogrammes, vers 1975, ils n'utilisaient plus que 450 kilogrammes de charbon par tonne de fonte en gueuses produite. Pour en arriver à une si faible consommation, ils avaient adopté une méthode faisant appel au pétrole lourd; depuis deux ans, ils ont réussi à se passer complètement de pétrole lourd pour produire la fonte en gueuses mais sans augmenter la consommation de charbon. Il y a eu un très fort encouragement à l'innovation face à la pénurie que connaissent les Japonais depuis cinq ou six ans, soit depuis que l'OPEP a augmenté le prix du pétrole.

**Le sénateur Hicks:** A ce sujet, savez-vous quelle quantité de charbon est nécessaire pour produire au Canada ou aux États-Unis, une tonne de fonte en gueuses?

**M. Hay:** Monsieur le sénateur Hicks, j'avoue à regret connaître beaucoup moins bien l'industrie canadienne que l'industrie américaine; c'est un défaut courant chez les professeurs du Canada, mais je crois qu'aux États-Unis, en moyenne on utilise entre 800 et 900 kilogrammes et au Canada, c'est un peu moins, entre 600 ou 700 kilogrammes de charbon. Comme vous pouvez le voir, nous sommes plus économes que les Américains mais par contre, les Japonais sont plus économes du tiers dans leur usage du charbon. Par ailleurs, nous avons du charbon tandis que les Japonais n'en ont pas.

**Le sénateur Hicks:** La conjoncture est différente.



[Text]

**Professor Hay:** Exactly. In terms of the price efficient technical optimum that is involved here, we may actually have chosen the right mix of coking coal in the pig iron production process.

The other area where one can see the same sort of thing happening is in the production of cement where the Japanese have moved very rapidly out of oil-fired kilns to coke-fired kilns, and this type of shift is also happening in a lot of other energy-using areas. Generally speaking the Japanese are putting a tremendous emphasis on nuclear energy research, solar heat, coal liquefaction, sea and wind force, hydrogen and recycled waste, such as auto tires to be used as fuel, and they are also most interested in the re-use of hot water. As you know, industry produces vast amounts of hot water, a lot of which is nothing more than effluent into the rivers, but the Japanese are rerouting this and using it for heating purposes, particularly in residential accommodation. Many Japanese corporations own large dormitories of living quarters for their workers. Therefore it makes very good sense for them to use surplus heat to provide heat for the housing which they own.

I was going to talk particularly about the reorganization that has occurred in two Japanese industries since 1974. Mr. Chairman, do I have your permission to proceed?

**The Chairman:** By all means.

**Professor Hay:** I am not taking up too much time?

**The Chairman:** I would think that committee members would like you to continue.

**Senator Godfrey:** You are going to get on to regional development, are you not?

**Professor Hay:** A little, yes.

**Senator Godfrey:** Because that is what we are primarily interested in.

**Professor Hay:** Very well.

**The Chairman:** With respect, I think our request of Professor Hay was to discuss with us the thrust of the industrial development in Japan. We are going to have to translate that to regional development, because I gather that Japan does not have a really pervasive regional development problem as we do. It is really how they handle this shift out of, say, energy dependent industries or labour intensive industries and into more technological industries that we are interested in.

**Senator Godfrey:** I appreciate that, but we do not want to lose sight of the fact that the committee did decide that our primary purpose was the regional development. We do not want to overlook that fact.

**The Chairman:** I am sure we will not.

**Professor Hay:** I will be speaking to the Japanese national development plan. There are two industries that are quite instructive, one of which we have been talking about a little, which is shipbuilding, and the other is textiles and apparel.

In the 1960s, under the Japanese "scrap and rebuild" policy, more than 2 million cotton spinning spindles were scrapped in Japan. In fact between 20 and 25 per cent of the total capacity

[Traduction]

**M. Hay:** En effet. Nous avons peut-être un bon équilibre de charbon dans notre production de fonte en gueuses en termes de rentabilité.

Un autre domaine où on assiste à la même recherche, c'est la production, disons, du ciment, où les Japonais ont abandonné très rapidement les fours à pétrole pour les fours à charbon, et cette nouvelle tendance se produit dans beaucoup d'autres domaines de consommation d'énergie. En général, les Japonais accordent énormément d'importance à la recherche sur l'énergie nucléaire, l'énergie solaire, la liquéfaction du charbon, l'énergie marémotrice et éolienne, l'hydrogène et le recyclage des déchets, tels que les pneus qui peuvent servir de carburant; les Japonais s'intéressent également beaucoup à la réutilisation de l'eau chaude. Comme vous le savez, l'industrie produit énormément d'eau chaude dont une grande quantité est évacuée dans les rivières; les Japonais canalisent cette eau chaude et s'en servent pour chauffer les logements. De nombreuses entreprises japonaises possèdent des quartiers résidentiels pour leurs travailleurs. Il devient ainsi très intéressant pour eux de chauffer leurs logements avec cette eau chaude.

Je voulais m'attacher particulièrement à la réorganisation qui s'est produite dans deux industries japonaises depuis 1974. Monsieur le président, puis-je poursuivre?

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Hay:** Mon intervention n'est pas trop longue?

**Le président:** Je crois que les membres du Comité aimeraient que vous poursuiviez.

**Le sénateur Godfrey:** Vous allez nous parler de l'expansion régionale, n'est-ce pas?

**M. Hay:** Un peu, oui.

**Le sénateur Godfrey:** Parce que c'est cela qui nous intéresse d'abord.

**M. Hay:** D'accord.

**Le président:** A ce sujet, je crois que nous avons demandé au professeur Hay de nous entretenir de l'expansion industrielle au Japon. Nous devons adapter ce qu'il nous dit à l'expansion régionale, car je crois savoir que le Japon n'a pas vraiment un problème d'expansion régionale comme le Canada. Il s'agit plutôt de voir comment ils arrivent à abandonner les industries à forte concentration d'énergie ou de main-d'œuvre pour adopter des industries technologiques.

**Le sénateur Godfrey:** Je le sais, mais je ne voudrais pas que nous perdions de vue que le Comité avait décidé que notre but principal était d'étudier l'expansion régionale. Nous ne devons pas perdre ce but de vue.

**Le président:** En effet.

**M. Hay:** Je veux vous parler du projet d'expansion nationale du Japon. Deux industries sont particulièrement intéressantes. Nous avons déjà parlé de la première, les chantiers maritimes, et l'autre, c'est l'industrie des textiles et du vêtement.

Dans les années 60, dans le cadre de la politique japonaise de reconstruction, plus de 2 millions de broches de métier à filer le coton ont été mises hors de service. En réalité, cela



[Text]

in the 1960s was scrapped. Of those remaining, many were converted to the newest methods but there are still large numbers that are being winnowed out. Since 1974 the Ministry of International Trade and Industry, MITI, and the textile industry have been attempting to reduce excess spindle capacity in the cotton industry and also in the chemical fibre industry.

The results have been as follows: Japan's capacity to produce nylon fibre has been reduced 19 per cent in the last six years; polyester 16 per cent; acrylic 14 per cent; wool spinning by 11 per cent; and another 600,000 spindles have been eliminated, but this is still not enough. The Japanese are very conscious of the fact that today a bale of cotton cloth arriving from the Republic of Korea can undercut the same bale of Japanese cloth by \$50 or 10,000 yen. Increasing imports of high grade materials from the Republic of Korea, Taiwan and other southeast Asian nations means that Japan must continue to scrap and rebuild.

In 1980 Skikishima Corporation replaced, for instance, 100,000 of its 370,000 spindles; in one year it did away with over 25 per cent of its capacity. Toyobo, another large corporation, is aggressively modernizing its spinning and weaving mills. It has 900,000 spindles.

So that the first process they have undertaken is to scrap and rebuild. The second one is to move offshore and invest elsewhere.

**Senator Benidickson:** In some of these competitors' countries.

**Professor Hay:** In some sense these policies which were first pursued in the 1960s are now coming back to haunt the Japanese because the first two places that they undertook foreign investment were the Republic of Korea and Taiwan. Their investments in the 1960s have been so successful that today the producers in those countries can undercut anything at any quality that the Japanese can turn out.

**Senator Hicks:** Is this because they have lower wage rates primarily?

**Professor Hay:** It is essentially because they have lower wage rates. In fact, the Japanese will tell you that they are praying that the Koreans will continue to increase their wage rates at 30 p. 100 per annum because if they keep that up for another three or four years that fifty bucks a bale differential will disappear.

**Senator Hicks:** And Japan will be back in the ball game.

**Professor Hay:** The other places where they have invested, particularly in the 1970s are Brazil, Hong Kong and most recently Indonesia. Of course, in some of these countries where the Japanese have built up part of the textile spinning and weaving industry, these countries are now encountering problems of access in the countries to which they hoped to sell. You may have noticed that in the last year the Indonesian apparel industry has encountered barriers in the European Community, first in Britain, and now it has spread to France and Germany. They are saying: We want to put quotas on Indonesia textile exports to the European Community.

[Traduction]

représente entre 20 et 25 p. 100 de la capacité totale dans les années 60. Des broches qui sont demeurées, les Japonais en ont converties beaucoup aux nouvelles méthodes mais il y en a encore beaucoup qui sont mises au rancart. Depuis 1974, le Ministère de l'industrie et du commerce international, le MITI, et l'industrie du textile ont tenté de réduire la capacité de filature excédentaire dans l'industrie du coton et également dans l'industrie de la fibre chimique.

Voici les résultats obtenus: la capacité du Japon à produire des fibres de nylon a baissé de 19 p. 100 depuis six ans; le polyester de 16 p. 100, l'acrylique de 14 p. 100, la filature de laine de 11 p. 100 et 600,000 broches de métier ont été éliminées; cependant, cela n'est pas suffisant, car les Japonais savent très bien qu'encore aujourd'hui, une balle de coton de la Corée coûte \$50, ou 1,000 yen, de moins que celle produite au Japon. S'il importe de plus en plus de produits de qualité supérieure de la République de la Corée, de Taiwan et d'autres pays du Sud-est asiatique, le Japon devra continuer à détruire et à reconstruire.

En 1980, Shikishima a remplacé, par exemple, 100,000 de ses 370,000 broches; en une année, cette société a perdu plus de 25 p. 100 de ses capacités. Toyobo, autre importante société, est en voie de moderniser activement ses usines de filage et de tissage. Elle a 900,000 broches.

Les Japonais ont donc commencé par détruire et reconstruire. Puis ils se sont tournés vers l'extérieur et ont investi ailleurs.

**Le sénateur Benidickson:** Dans des pays concurrents.

**M. Hay:** Dans un certain sens, les Japonais sont revenus à leurs politiques des années 60, car ils ont d'abord investi en Corée et à Taiwan. Leurs investissements dans les années 60 ont été si fructueux qu'aujourd'hui les producteurs de ces pays peuvent vendre moins cher n'importe quel produit de qualité que les Japonais peuvent produire.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce attribuable principalement à leurs salaires inférieurs?

**M. Hay:** Oui. En fait, les Japonais vous diront qu'ils souhaitent que les Coréens continuent à majorer leurs salaires de 30 p. 100 par année parce que s'ils conservent ce rythme pendant trois ou quatre autres années, cette différence de \$50 la balle disparaîtra.

**Le sénateur Hicks:** Et le Japon sera nouveau dans la partie.

**M. Hay:** Ils ont investi aussi, plus particulièrement dans les années 70, au Brésil, à Hong Kong et plus récemment en Indonésie. Bien sûr, certains de ces pays où les Japonais ont implanté une partie de l'industrie du filage et du tissage des textiles, font face maintenant à des problèmes d'accès aux pays auxquels ils désiraient vendre. Vous avez peut être noté que l'an dernier l'industrie du vêtement indonésienne a dû affronter les barrières imposées par la Communauté économique européenne, d'abord en Grande-Bretagne, et maintenant en France puis en Allemagne. Ils disent: Nous voulons imposer



[Text]

**Senator Benidickson:** What about Japan itself? Has it been in the quota business? Has it established in defence a quota business? Has it established in defence a quota system such as we have?

**Professor Hay:** It has. It has used the quota system with a certain amount of discrimination, not always favouring indigenous producers in the less developed countries. The Japanese are now considering that they perhaps should move directly to the major advanced markets of the world and invest in textile spinning and weaving in Western Europe and North America.

**Senator Benidickson:** Behind quotas?

**Professor Hay:** Behind quotas, inside the quotas, and indeed there is already evidence that they have done this. They have a very significant investment in Georgia and, as you know, Bruck Mills in Montreal is controlled by a Japanese corporation, and they are investing in Western Europe.

**Senator Hicks:** Is this restricted to their textile industry or are they beginning to do this, say, in relation to their automobile industry?

**Professor Hay:** Well, of course, that is a very leading question. We could spend some time discussing the likelihood of Japanese investment in North American automobile assembly. I would be happy to do that in a moment or two, but in general I think one can see, if you examine Japanese overseas investment, that there are two sorts of forces that bring it about:

The first is that when a domestic industry has become globally uncompetitive it looks overseas; that is what happened in the textile industry and it was sensed even in the 1960's.

The second factor that causes the Japanese to invest outside the Japanese archipelago is market access. If they feel that market access had been curtailed or may be curtailed they will jump over the barrier and produce inside the required market. An examination of their investments in southern California is very instructive in this sense. Southern California is the doorstep to North America, and many Japanese corporations first build a small plant there, and if it works, they will move on and build a bigger plant somewhere else. But we can perhaps return to this on an industry-by-industry basis.

The third approach that has occurred in the textile industry is product diversification. During the late 1970's and 1980's the Japanese textile and apparel industry moved ahead by developing new products such as artificial suede. You may have seen the rather attractive garments that are now made out of ultra Suede. This is a Japanese product that has great consumer appeal. Furthermore, they have gone into the business of hollow fibre production. This is raw material that can be used for the building of artificial kidneys, dialysis, and they are also producing artificial livers. This is done by the same textile companies. Their present project is to produce static electricity-free fibres, something which perhaps Canadians

[Traduction]

des contingents sur l'exportation de textile de l'Indonésie vers les pays de la Communauté européenne.

**Le sénateur Benidickson:** Et le Japon lui-même? S'est-il mêlé de cette affaire de contingents? A-t-il établi pour se défendre un système de contingentement comme le nôtre?

**M. Hay:** Oui. Il a utilisé le système de contingentement en faisant preuve d'une certaine discrimination, qui n'a pas toujours favorisé les producteurs autochtones des pays moins développés. Les Japonais estiment maintenant qu'ils devraient peut-être se tourner directement vers les marchés les plus avancés du monde et investir dans le filage et le tissage des textiles en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord.

**Le sénateur Benidickson:** En fonction de contingents?

**M. Hay:** En fonction de contingents, et en fait on peut déjà prouver qu'ils l'ont fait. Ils ont effectué un très important investissement en Georgie et, comme vous le savez, Bruck Mills à Montréal est contrôlé par une société japonaise; ils investissent aussi en Europe de l'Ouest.

**Le sénateur Hicks:** Se limitent-ils à leurs industries de textiles ou commencent-ils à vouloir implanter leur industrie de l'automobile?

**M. Hay:** Il s'agit bien sûr d'une question très importante. Nous pourrions discuter assez longtemps de la probabilité d'un investissement japonais en Amérique du Nord dans l'assemblage des automobiles. Je serais très heureux de le faire dans quelques instants, mais en général je crois qu'on peut voir, en examinant l'investissement outre-mer des Japonais, que deux forces y président.

Premièrement, lorsque l'industrie nationale est devenue globalement non concurrentielle elle se tourne vers l'étranger; c'est ce qui se produit dans l'industrie des textiles et on pouvait même le pressentir dans les années 60.

Le deuxième facteur qui pousse les Japonais à investir à l'extérieur de l'archipel nippon est l'accès au marché. S'ils croient qu'il a été diminué ou peut l'être, ils franchiront la barrière et produiront à l'intérieur du marché étranger. Un examen de leurs investissements dans le Sud de la Californie est très révélateur à cet égard. En effet, le Sud de la Californie est le vestibule de l'Amérique du Nord, et un grand nombre de sociétés japonaises y construisent d'abord une petite usine et si cette dernière fonctionne bien, ils en construiront une plus grande ailleurs. Mais nous pourrions peut-être traiter cette question en fonction de chaque industrie.

Le troisième facteur qui est intervenu dans l'industrie des textiles est la diversification des produits. Vers la fin des années 70 et dans les années 80, l'industrie japonaise du textile et du vêtement s'est tournée vers la fabrication de nouveaux produits tels le suède artificiel. Vous avez peut-être vu les vêtements plutôt attrayants qui sont maintenant produits à partir de l'Ultra suède, je crois. Ce produit japonais exerce un très grand attrait sur le consommateur. En outre, ils se sont engagés dans la production de fibres creuses. Cette matière brute peut être utilisée dans la fabrication de reins artificiels, de dialyses, et on peut également produire des foies artificiels. Il s'agit des mêmes sociétés de textile. Elles projettent mainte-



[Text]

might be quite interested in. So the textile industry is not moribund; it is looking for new techniques and it is actively developing new products.

The fourth approach that the Japanese have tried is corporate diversification. During the 1970's and 1980's the three leading textile chemical fibre makers in Japan diversified their interests into medicine, pharmaceuticals, cosmetics, food processing, plastic film, engineering plastics, speciality chemicals, water purification, real estate, and even petroleum exploration. So they realize that they have to have a much broader portfolio than just depending upon the traditional fibres and weaving, and today Asahi, which is the largest of the Japanese textile manufacturers has 58.4 per cent of its sales coming from non-fibre products, so it is really no longer dependent upon textiles.

So those are the strategies that they have employed to overcome what is a serious difficulty: scrap and build, investment overseas, investment in research and development, product diversification, and corporate diversification. Those strategies are aimed at long-run survival. Many western observers have noticed that in periods of short-run adversity in the Japanese economy there is a technique that is used which is called the recession cartel system. Between 1978 and 1979 the textile manufacturing industry in Japan, with the assistance of MITI, set up an anti-recession cartel. Because of substantial imports and a decline in exports, it was necessary for this cartel to attempt two objectives, and these are the common two objectives that are undertaken by such a cartel. The first was to maintain domestic prices, "not cut-throat competition please." The second was to decide on a production quota system, so that under this cartel, enterprises would decide how to share the domestic production market and also how they were going to individually reduce their capacity.

**Senator Benidickson:** What government intervention or supervision prevails in this cartel system?

**Professor Hay:** Well, senator, the cartels are supervised by the Ministry of International Trade and Industry which is akin to our Department of Industry, Trade and Commerce. MITI draws up a forecast of total sales for a particular year. It then allocates amongst the producers a share of that total sales forecast and it enforces that they produce that much and no more, while at the same time it also undertakes to put into process the rationalization of capacity in the industry, reducing the amount of capability that the industry has so that the moment the cartel disappears production does not suddenly increase by 50 per cent.

**Senator Benidickson:** To what extent do they describe it, not as a necessity or for survival, or are they likely to use the word "rationalization", which is so common here?

**Professor Hay:** Rationalization, I think, is a common description. The same kind of cartel, for instance, has been

[Traduction]

nant de produire des fibres antistatiques, produit qui pourrait peut-être intéresser grandement les Canadiens. On peut donc dire que l'industrie du textile n'est pas moribonde; elle est à la recherche de nouvelles techniques et de nouveaux produits.

Les Japonais se sont tournés, en quatrième lieu, vers la diversification des sociétés. Au cours des années 70 et 80, les trois chefs de file japonais dans la fabrication de fibres chimiques textiles ont diversifié leurs intérêts et se sont tournés vers la médecine, les produits pharmaceutiques, les cosmétiques, le traitement des aliments, les pellicules plastiques, les produits chimiques spéciaux, la purification de l'eau, les biens immobiliers et même l'exploration du pétrole. Elles ont donc constaté qu'elles avaient un portefeuille beaucoup plus vaste que si elles ne devaient que dépendre du tissage traditionnel des fibres classiques et aujourd'hui, Asahi, le plus gros fabricant de textiles japonais n'a que 58,4 p. 100 de ses ventes qui proviennent de produits non fibreux, de sorte qu'il ne dépend vraiment plus des textiles.

Pour surmonter ce qui est une sérieuse difficulté, les Japonais ont employé donc cinq stratégies: détruire et reconstruire, l'investissement outre-mer, la diversification des produits, la diversification des sociétés et l'investissement dans la recherche et le développement. Ces stratégies visent une survie à long terme. Un grand nombre d'observateurs occidentaux ont constaté qu'en période d'adversité à court terme dans l'économie japonaise, on utilise une technique qui est appelée le système de formation d'un cartel anti-récession. Entre 1978 et 1979, l'industrie de fabrication de textiles au Japon, avec l'aide du MITI, a formé un cartel anti-récession. En raison d'importations importantes et d'un déclin dans les exportations, il a été nécessaire que ce cartel cherche à atteindre les deux objectifs que voici. Premièrement, il a fallu maintenir les prix nationaux, sans concurrence excessive. Deuxièmement, il a fallu décider d'un système de contingentement de la production, de sorte qu'en vertu de ce cartel, les entreprises devaient décider comment se répartir le marché de production nationale et également comment elles allaient chacune réduire leur capacité.

**Le sénateur Benidickson:** Quelle est la part d'intervention, de surveillance gouvernementale dans ce système de cartel?

**M. Hay:** Sénateur, les cartels sont supervisés par le MITI qui est l'homologue de notre ministère de l'Industrie et du Commerce. Le MITI établit des prévisions relatives aux ventes globales pour une année donnée. Il attribue ensuite à chaque producteur une part de ses ventes globales prévues et il veille à ce que leur production reste dans ces limites. Parallèlement, il s'engage également à concrétiser la rationalisation de la capacité dans l'industrie en réduisant la capacité de l'industrie de façon que lorsque le cartel disparaîtra, la production n'augmentera pas soudainement de 50 p. 100.

**Le sénateur Benidickson:** Comment justifie-t-il son action, parle-t-il de nécessité ou de survie ou est-il plus porté à utiliser le terme «rationalisation» qui est si fréquemment employé ici?

**M. Hay:** La rationalisation, je crois, sert de justification le plus fréquemment. Le même genre de cartel, par exemple, a



[Text]

applied to the Japanese aluminum industry in the last two years, which is in very serious straits simply because the price of electricity in Japan is now 10 times the price of electricity in Canada. Even with Japanese ingenuity it is not possible for them to continue to compete with us, so the aluminum fabricating industry has been scaled down using the same device. So, of course, have a number of other industries. The problem is if these cartels go on for more than 18 months, the Japanese Fair Trade Commission becomes interested, because they are concerned that there may be violation of the Anti-Monopoly Law. It is all right to violate the law a little bit but it is not possible to continue to flagrantly carry out such violations.

**Senator Hicks:** Only for about 18 months.

**Professor Hay:** Eighteen months is about as much as the Fair Trade Commission will stand still for. In this regard one can see that in the last 15 years there has been a change in the power of MITI. Once upon a time MITI was able to order almost anything and maintain control over industry for several years. The contest that occurred over the forming of the Nippon Steel Corporation, in which two of the leading Japanese steel corporations were brought together and made one, was perhaps the last round in which MITI won over the objections of the Fair Trade Commission and the Anti-Monopoly Law. About four years ago MITI attempted to put back together again the five Japanese paper producers that existed as one before the beginning of the Pacific war, and the Fair Trade Commission won: for the first time it stopped a merger of this sort. You can see that there has been a tilt in power, that MITI has been, as it were, losing some of its leverage over Japanese industrial policy, and the requirements of competitiveness and openness have gradually been gaining a larger say in the decisions.

Now for a moment let us turn to another industry, shipbuilding. This, of course, is a most extraordinary saga. At the beginning of the 1970's literally half of the world's new ship tonnage was built in Japan. Since 1973, this industry has shed 85,000 workers. It is now operating at 39 per cent of the peak capacity that it achieved in the early 1970's. By the spring of 1981, the Japanese shipbuilding industry had slimmed down to the size it was in 1955. Even last year they were continuing to attempt to cut capacity by 35 to 40 per cent. As I mentioned, one organization has been set up under a special law. It is called the Special Metal Shipbuilders' Stabilization Association, a parastatal corporation of the transport ministry, and its role is to buy up facilities and permanently close them down. It is supervising the winding up and bankruptcy of a number of shipbuilding corporations.

**Senator Robichaud:** Is that the Government which does it?

**Professor Hay:** It is an organization that is run jointly by the Shipbuilders' Association and the Ministry of Transport.

**Senator Hicks:** But who provides the money?

[Traduction]

été appliqué à l'industrie de l'aluminium japonaise ces deux dernières années; cette dernière éprouve de sérieuses difficultés simplement parce que le prix de l'électricité au Japon est maintenant dix fois plus élevé que celui au Canada. Même avec toute leur ingéniosité, les Japonais ne peuvent continuer à concurrencer avec nous, de sorte que l'industrie de l'aluminium a été ralentie par le même moyen, comme l'ont été, bien sûr, un certain nombre d'autres industries. Mais, si ces cartels durent plus de 18 mois, la Commission des pratiques commerciales loyales intervient, parce qu'elle craint qu'il puisse y avoir une violation de la loi anti-monopole. On peut enfreindre légèrement la loi mais il n'est pas possible de continuer à perpétrer ostensiblement de telles violations.

**Le sénateur Hicks:** On donne un sursis d'environ 18 mois.

**M. Hay:** Dix-huit mois est la période de limite pendant laquelle la Commission fermera les yeux. A cet égard, on peut constater qu'au cours des 15 dernières années, il y a eu un changement dans les pouvoirs du MITI. A une certaine époque, il pouvait commander presque n'importe quoi et maintenir une industrie sous contrôle pendant plusieurs années. L'affrontement qu'a suscité la formation de la Corporation nipponne de l'acier, où deux des grandes sociétés d'acier japonaises ont été fusionnées, a été peut-être la dernière circonstance où le MITI l'a emporté malgré les objections de la Commission et la Loi anti-monopole. Il y a environ quatre ans, le MITI a tenté de réunir à nouveau les cinq producteurs de papier japonais qui ne formaient qu'une seule entité avant le commencement de la guerre du Pacifique, et la Commission l'a emporté: pour la première fois, elle a empêché une fusion de la sorte. Vous pouvez juger qu'il y a eu un affaiblissement de pouvoir, que le MITI a perdu un peu de son influence sur la politique industrielle japonaise, et les exigences de la concurrence et de l'accès aux marchés ont progressivement pris plus de poids dans la prise de décision.

Maintenant, tournons-nous un moment vers une autre industrie, celle de la construction navale. Elle a bien sûr une histoire des plus extraordinaires. Au début des années 70, littéralement la moitié du nouveau tonnage mondial de navire était construit au Japon. Depuis 1973, cette industrie a mis à pied 85,000 travailleurs. Elle fonctionne maintenant à 39 p. 100 de la capacité de pointe qu'elle avait atteinte au début des années 70. D'ici le printemps de 1981, l'industrie de construction navale japonaise a été réduite à la taille qu'elle avait en 1955. Même l'an dernier, les Japonais continuaient à tenter de réduire sa capacité de 35 à 40 p. 100. Comme je l'ai mentionné, un organisme a été constitué en vertu d'une loi spéciale. Il s'agit de l'Association de stabilisation des constructeurs de navires, société relevant du ministère des Transports, dont le rôle est d'acheter des installations et de les fermer en permanence ainsi que de superviser la dissolution et la faillite d'un certain nombre de sociétés de construction navale.

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce le rôle du gouvernement?

**M. Hay:** Cet organisme est dirigé conjointement par l'Association des constructeurs de navires et le ministère des Transports.

**Le sénateur Hicks:** Mais qui fournit l'argent?



[Text]

**Professor Hay:** The Government provides the money.

**Senator Hicks:** It is taxpayer's money.

**Professor Hay:** The government provides the money.

**Senator Robichaud:** All I wanted to know is that it is the government, that is all.

**Senator Murray:** To what extent was the government involved in developing the over-capacity in the shipbuilding industry to begin with?

**Professor Hay:** It gave a large number of incentives to the shipbuilding industry, Senator, of a variety of different forms. I am sure we are all aware that shipbuilding industries in almost every country of the world have been extraordinary recipients of different types of subvention.

**Senator Robichaud:** Indeed.

**Professor Hay:** And these range from making it very easy for customers to buy the product to, in the Japanese case, making it reasonably easy to produce the facilities whereby the product shall be built in the first place. But I think it takes a certain amount of daring to do what the Japanese are doing at the present time. Let me give you an example: IHI, which is Ishikawajima Heavy Industries, closed a one million ton dry dock that had never built a single ship. It was a brand new facility at Chita in Japan. As you know, tankers were getting larger and larger, and they were up to about 600 thousand tons and the Japanese had a dock in which they could have built a million ton tanker. It never produced a single product; it has never been fully operational, and it is closed this year. That is not the only one. The list is quite long, Mr. Chairman, and we will not go into that, but suffice it to say that the Japanese are not frightened of tough decisions. I suppose, if the government says so, and if it is agreed to by the industry that there is no longer an obvious use for such facilities, they are shut down.

**Senator Hicks:** Again, though, at public expense.

**Professor Hay:** At public expense.

**Senator Benidickson:** Do they have an Auditor General, too?

**Professor Hay:** It is a question of the extent to which the price that is paid for shutting down those facilities reflects the true resource price. It is clear that Ishikawajima and Mitsubishi Heavy Industries and Kawasaki Heavy Industries have lost substantially by closing these operations, because they have not been totally reimbursed for their investment. The amount that they have been reimbursed is open to negotiation, but it is my judgment that between 55 and 60 per cent of the book cost is what is being picked up by the government.

The shipbuilding industry appeared near to collapse in the mid-1970's. What did it do to cope with the situation? The first thing it did was to diversify into machinery production, earth movers, metal manufacturing machines, aircraft and special machinery products. This was somewhat successful, but its real success came in the production of plant.

[Traduction]

**M. Hay:** Le gouvernement.

**Le sénateur Hicks:** Il s'agit de deniers publics.

**M. Hay:** Le gouvernement fournit l'argent.

**Le sénateur Robichaud:** Je voulais seulement savoir si c'était le gouvernement.

**Le sénateur Murray:** Dans quelle mesure le gouvernement a-t-il participé à la constitution de la capacité initiale excessive de l'industrie de la construction navale?

**M. Hay:** Il a donné un grand nombre d'encouragements à l'industrie de la construction navale, sénateur, sous diverses formes. Nous savons tous, j'en suis sûr, que les industries de construction navale de presque tous les pays du monde ont extraordinairement bénéficié de différentes subventions.

**Le sénateur Robichaud:** En effet.

**M. Hay:** Cela va de très grandes facilités accordées aux consommateurs pour acheter les produits, à des conditions raisonnables, dans le cas du Japon, offertes pour aménager des installations de fabrication bien que, selon moi, il faut être assez audacieux pour agir comme le font actuellement les Japonais. Laissez-moi vous donner un exemple: IHI, *Ishikawajima Heavy Industries* a fermé une cale sèche d'un million de tonnes où aucun navire n'a jamais été construit. Ce chantier entièrement nouveau était situé à Chita, au Japon. Comme vous le savez, les pétroliers deviennent de plus en plus gros; ils ont atteint jusqu'à quelque 600 milliers de tonnes, et les Japonais avaient des bassins où ils auraient pu construire des pétroliers d'un million de tonnes. Aucun n'a jamais été construit, les installations n'ont jamais été pleinement opérationnelles et on les a fermées cette année. Ce n'est pas un cas unique. Il y en a beaucoup d'autres, monsieur le président, je ne m'y attarderai pas, mais je dirai simplement que les Japonais n'hésitent pas à prendre de telles décisions. Je pense que si le gouvernement estime que ces installations ne semblent plus nécessaires, et que l'industrie est du même avis, elles sont fermées.

**Le sénateur Hicks:** Oui, mais aux détriment du public.

**M. Hay:** En effet.

**Le sénateur Benidickson:** Les Japonais ont-ils aussi un vérificateur général?

**M. Hay:** Le problème est de savoir dans quelle mesure les frais de fermeture de ces installations correspondent au prix véritable du produit. Il est clair que les industries lourdes Ishikawajima Mitsubishi et Kawasaki ont subi des pertes considérables pour avoir arrêté ces opérations, car elles n'ont pas entièrement récupéré la totalité de leurs investissements. Le remboursement qu'elles ont obtenu peut être négocié, mais selon moi, le gouvernement s'est accaparé entre 55 et 60% de la valeur comptable.

L'industrie de la construction navale semblait au bord de la faillite vers le milieu des années 1970. Comment a-t-elle pu faire face à la situation? Tout d'abord, elle s'est diversifiée pour produire des machines, des bulldozers, des avions et de l'équipement spécialisé. Cela fut assez profitable, mais le véritable succès est celui des usines de production.



## [Text]

I am sure you have seen the extraordinary picture of a whole pulp factory being transported across the ocean from Japan to the Amazon river. It was completely built in a Japanese shipyard and there is no question of installation except plugging it in, as it were, when it reaches the Amazon; it is ready to run. The Japanese, of course, have developed now a procedure whereby it is not even necessary to send Japanese workers, or Korean workers, to build the plants in the Middle East, South America or Southeast Asia. You can now have the plant completely built in Japan and all you have to do is bolt it on to the place where you want the primary production to occur. In the last couple of years there has been an increase of 300 per cent in the orders for this sort of floating mobile plant, and so many of the shipbuilding companies have moved in this direction.

The other thing that has occurred is, that with the demise of tankers there has come a rise of bulk carriers. What is the energy item that is being substituted for oil? This is, of course, coal. So we find ourselves with a surplus of tankers and a shortage of bulk carriers. Therefore, the Japanese have had a very good experience over the last three or four years in producing bulk carriers for coal. They are also producing product carriers for moving equipment, particularly oil refinery equipment, to the Middle East, and container ships to carry their finished products around the world. Therefore, the industry which appeared to be almost in its death throes about 1976 has rebounded by looking for new products, by thinking of new ways of using some of the technology that has developed and exploring new markets. I think it has been remarkably successful in doing so. It has had a little help from its friends.

Now let me turn to the issue of regional economic development in Japan. What I have suggested up to this point is that the Japanese industry has been able to adjust itself with some help from the government but mainly in response to competitive forces from within Japan and around the world. Japanese primary industries tend towards coastal locations. Typically, a caricature of what happened was that raw materials were brought in by ship, refining, smelting, production, or whatever happened, took place in the coastal hinterland. The product was then manufactured and it was shipped out to world markets and it never really went very much into continental Japan. Most of the production was very close to tidewater because the Japanese recognized that they had few natural resources; they were dependent for all natural resources on purchasing from overseas; therefore they wanted to keep internal transportation and logistical problems to a minimum. In fact, when we look at the location of Japanese industry, we see that it is spread quite substantially around the coastline of the main island of Honshu. Indeed, the Japanese will talk to you about the strength of economic development in a corridor that runs from Tokyo to Nagoya to Osaka to Kyoto and then again it continues through to places like Fukushima and Hiroshima in Kyushu. You can see it stretches out in an important corridor right through the middle of the main island of Japan.

## [Traduction]

Vous avez certainement vu une photo extraordinaire représentant une usine de pâtes et papiers transportée par navire, du Japon jusqu'à l'Amazonie. Elle a été entièrement construite dans un chantier maritime japonais et elle n'exige aucune installation; en quelque sorte, il suffit de la brancher à son arrivée dans l'Amazonie et elle se met en marche. Naturellement, les Japonais ont mis au point un système selon lequel il n'est même pas nécessaire d'envoyer des travailleurs japonais ou coréens pour construire des usines au Moyen-Orient, en Amérique du sud ou dans le sud-est asiatique. Il est maintenant possible de construire toute l'usine au Japon et la seule chose à faire revient pratiquement à la «broucher» là où l'on souhaite fabriquer des produits primaires. Il y a deux ans, les commandes d'usines mobiles flottantes ont augmenté de 300% et bien des entreprises de construction de navires ont préféré se spécialiser dans ce domaine.

Par ailleurs, l'abandon des pétroliers a entraîné une remontée des vraquiers. Quelle ressource énergétique remplace le pétrole? Il s'agit bien sûr du charbon. Nous nous trouvons donc avec un surplus de pétroliers et une pénurie de vraquiers. Depuis trois ou quatre ans, les Japonais ont donc acquis une très bonne expérience dans la fabrication de vraquiers pour le charbon. Ils fabriquent aussi des navires pour transporter de l'équipement, et en particulier pour les raffineries de pétrole au Moyen-Orient, et des navires conteneurs acheminant leurs produits finis dans le monde entier. Par conséquent, l'industrie qui semblait complètement périliter vers 1976 a connu un très grand essor parce que les Japonais ont cherché de nouveau produits, et pensé à de nouvelles façons d'utiliser une partie de la technologie créée, et ils ont exploré de nouveaux marchés. Leur succès dans ce domaine a été remarquable, bien que leurs alliés ne les aient pas beaucoup aidés.

Je voudrais maintenant passer à la question de l'expansion de l'économie régionale du Japon. Jusqu'à présent, j'ai dit que son industrie a pu s'adapter grâce à un certain appui du gouvernement, mais surtout pour répondre aux forces concurrentielles émanant de l'intérieur du Japon et du reste du monde. Les industries primaires sont surtout établies près des côtes du Japon. Ce qui s'est passé, de façon caractéristique ou caricaturale, c'est que les matières premières arrivaient par bateau, l'affichage, la fonte, la production ainsi de suite se faisant sur le littoral dans l'arrière-pays. Le produit était ensuite manufacturé et expédié par bateau vers les marchés mondiaux sans jamais vraiment beaucoup pénétrer à l'intérieur du pays. La seconde partie de la production se faisait très près des cours d'eau, parce que les Japonais reconnaissaient qu'ils avaient des ressources naturelles limitées; ils comptaient donc pour toutes leurs ressources naturelles sur des achats outre-mer, et ils souhaitaient limiter le plus possible les problèmes intérieurs de transport et de logistique. De la sorte, quand on examine l'implantation des industries japonaises, on constate qu'elles sont très éparpillées le long de la côte de l'île principale de Honshu. En fait, les Japonais parlent de la force du développement économique d'un couloir allant de Tokyo à Nagoya en passant d'Osaka à Kyoto pour continuer dans les îles de Fukushima et Hiroshima à Kyushu. Vous voyez que cela s'étend sur un couloir important traversant le milieu de l'île principale du Japon, Honshu.



## [Text]

The Japanese have what they call *Sanzenso* which is the Comprehensive National Development Plan. This is a plan which has been formulated several times by the National Land Agency. The third plan of this sort was promulgated in 1979 but all these plans look more or less the same. The plan that we have today is a follow-up to the plan first announced by Prime Minister Tanaka as his "re-modelling the Japanese Archipelago Plan". That dates from the mid 1970s when Mr. Tanaka was Prime Minister. This was followed up by Prime Minister Ohira's "Garden Cities Plan", which was announced in the late 1970s and which looks very much like the Remodelling of the Archipelago Plan, and today we have the *Sanzenso* plan which again draws on the same basic ideas.

The key concept in these plans has been the development of Teijyu-Ken and that is the regional development growth centres. That is an area in which there should be a city of not less than 200 thousand people and around that there should be a hinterland of agriculture, of water and forest and the possibility, if it does not exist now, of industrial development. There are between 200 and 300 such conglomerates of cities and rural areas designated in Japan. The Japanese wish to stop the migration of young people from rural to urban centres. There are many reasons why they wish to stop that movement, not the least of which is that the ruling Liberal Democratic Party receives much more support from the country than it does from the cities. Any possible reorganization of the structure of constituencies in Japan would work very badly against the party that has been in power for the last 30 years. Nevertheless, there are, of course, very sound economic and technical reasons for attempting to restrain the growth of Japan's major cities. In the two areas, Kanto, which is basically around Tokyo, and Kinki, which is around Osaka, we had 43 million people in 1975. Even if there is no immigration, it is expected that that total will rise to about 50 million, just by natural increase, in 1985.

**Senator Hicks:** Out of a total population of—what?

**Professor Hay:** About 110 million. The total Japanese population is expected to reach 130 million in the year 2000, and the Japanese would like it to level off at a stable equilibrium level of about 140 million somewhere around about 2020. They believe that 140 million is really the maximum sustainable population.

**Senator Robichaud:** Who sees that?

**Professor Hay:** Agencies of the Government see it: the Japanese National Land Agency, the Economic Planning Agency and a number of leading ministries have felt that the rate of reproductive decline and a number of other aspects of demographic change such as longevity, health and so on suggest that the population will stabilize round about 140 million.

**Senator Benidickson:** Has any country been successful in holding down birth rates equivalent to, say, the methods used in China or the enforcement that is used in China?

**Professor Hay:** The country that I can think of that has been very successful in the last ten years in controlling population growth is the Republic of Singapore. It has a very obvious

## [Traduction]

Les Japonais ont ce qu'ils appellent *Sanzenso*, qui, vous le verrez, constitue le plan national de développement global. Il a été formulé à plusieurs reprises par l'Agence nationale foncière. Le troisième plan a été promulgué en 1979, mais tous se ressemblent plus ou moins. Le plan que nous avons aujourd'hui fait suite à celui qu'avait d'abord annoncé le premier Ministre Tanaka comme étant son plan de renouvellement de l'Archipel nipon. Cela remonte au milieu des années 70, alors que Tanaka était premier Ministre. Ensuite il y a eu le plan des Villes-jardins du premier Ministre Ohira, annoncé à la fin des années 70 et qui ressemble au plan de renouveau de l'Archipel et, de nos jours, le plan *Sanzenso* s'appuie encore sur les mêmes idées fondamentales.

Le principe essentiel de ces plans a été le développement de Teijyu-Ken, qui constitue les centres régionaux d'expansion. Cette région devrait contenir une ville d'au moins 200,000 habitants et être entourée de terres agricoles, de cours d'eaux, de forêts et peut-être, s'il n'existent pas encore, de complexes industriels. Il existe au Japon 200 à 300 conglomérats de ces régions urbaines et rurales délimitées. Le Japon souhaite enrayer la migration des jeunes des régions rurales aux centres urbains. Beaucoup de raisons les y incitent, la plus importante étant que le Parti libéral démocratique au pouvoir compte beaucoup plus sur l'appui des zones rurales qu'urbaines, et donc tout remaniement des circonscriptions ferait extrêmement de tort au parti qui est au pouvoir depuis 30 ans. Néanmoins, il existe des raisons économiques et techniques très valables dans cet effort pour limiter l'expansion des principales villes du Japon. Dans les deux régions, Kanto qui entoure Tokyo et Kinki autour d'Osaka, il y avait en 1975, 43 millions d'habitants. Même sans immigration, la population devrait atteindre environ 50 millions, rien que par la croissance naturelle, en 1985.

**Le sénateur Hicks:** Par rapport à quelle population totale?

**M. Hay:** Environ 110 millions. Elle devrait atteindre 130 millions en l'an 2000, et le gouvernement voudrait qu'elle se stabilise près de 140 millions vers l'an 2020, estimant que 140 millions constitue le maximum de population acceptable.

**Le sénateur Robichaud:** D'après qui?

**M. Hay:** Des agences du gouvernement: l'agence nationale foncière, l'agence de planification économique et un certain nombre de grands ministères estiment que le taux de la diminution de la reproduction et un certain nombre d'autres aspects démographiques, comme la longévité, la santé et ainsi de suite permettent de croire que la population se stabilisera autour de 140 millions.

**Le sénateur Benidickson:** Un pays a-t-il réussi à diminuer le taux des naissances en appliquant par exemple les méthodes ou les programmes utilisés en Chine?

**M. Hay:** La république de Singapour a très bien réussi, depuis dix ans, à contrôler l'expansion démographique. Elle a des restrictions territoriales évidentes, et je suis sûr que si vous



[Text]

land constraint, and I am sure if you have driven through Singapore at night you will have seen on the sides of the giant apartment buildings "Two is enough" in colour, up on the side of the building, and it is pretty obvious what this means.

**Senator Godfrey:** A third adds very much to the cost.

**Professor Hay:** It does—school problems, tax problems.

**Senator Godfrey:** They get charged an enormous amount for the third child, whereas they get the first two for nothing.

**Professor Hay:** That is right, yes. I think if you already have two children in Singapore you would immediately have to start paying education costs for the third and there are a lot of other taxation problems that arise. So the particular method used in Singapore has been very strict, but successful.

The Japanese want to green city centres, so what they are doing at the moment is to encourage their industries to move from the city centres to the periphery, and at the same time they are also asking the old educational institutions, the city colleges, to move to the suburbs. Most Japanese cities have grown out around the industry, so that it is today too close to the city centres. They are trying to get industry to give up its urban sites and move to industrial parks.

The third thing they are attempting is to promote industrial development in non metropolitan regions. They have picked out three areas. I have mentioned here. These are, the northern island of Hokkaido, which the Japanese often say has a climate like Canada's. It snows there occasionally, and the Winter Olympic Games were once held there. Tohoku which is the northern part of Honshu Island, that is north of Kanto in the Tokyo region. Kyushu, which is Japan's large southern island, and particularly the southern part of the southern island. And the Ryukyu Islands, especially Okinawa and the other southern islands which Japan received back from the United States relatively recently. The Japanese look upon the Ryukyus as a key development area. So it is really at the perimeter of Japan where there is the greatest concern for economic development.

**The Chairman:** Is this development in general because they want to pull people away from the big cities?

**Professor Hay:** They want to stop the in-migration and they want to keep people in place, and indeed, on the north coast of Honshu, the coast facing the Sea of Japan they would actually like people to move back from Tokyo on the south coast to the north. If you look at their strategy you can see that they are tending now to build new international ports, giant ports, in these regions and the northern and southernmost islands, while also concentrating on the relatively undeveloped north shore of the north island of Honshu. To bring this about they have the three laws that I mention here; The law on the promotion of introducing industry into agricultural regions; the law on the promotion of introducing industry into undeveloped regions, and the industry relocation promotion law. As you know, when you translate Japanese into English it does not necessarily come out very conveniently, so that while these are quite

[Traduction]

avez conduit à Singapour la nuit, vous avez pu voir sur les murs des immenses immeubles à appartements les inscriptions «Deux suffisent» en couleur, ce qui est bien clair.

**Le sénateur Godfrey:** Un troisième enfant ajoute beaucoup trop de frais.

**M. Hay:** Oui, en raison des problèmes scolaires et fiscaux.

**Le sénateur Godfrey:** Les citoyens ne paient rien pour les deux premiers enfants, et ils sont énormément imposés pour le troisième.

**M. Hay:** C'est exact, oui. A Singapour, ceux qui ont deux enfants commencent immédiatement à payer les coûts d'éducation du troisième, et énormément d'autres problèmes fiscaux se posent ensuite. La méthode propre à ce pays a donc été très stricte mais fructueuse.

Les Japonais veulent de la verdure dans leurs villes et pour le moment ils encouragent leurs industries à se déplacer du centre vers la périphérie des villes, en même temps ils demandent aux anciens établissements d'enseignement, aux collèges des villes de se déplacer vers les banlieues. La plupart des villes du Japon se sont développées autour des centres industriels et, de nos jours, les industries sont trop près des centres. Le Japon essaie donc de pousser les industries à quitter les emplacements urbains pour s'installer dans des parcs industriels.

On essaie en troisième lieu de promouvoir le développement industriel dans des régions non métropolitaines. J'ai mentionné ici les trois régions choisies: il y a l'île d'Hokkaido, au Nord, dont le climat selon les Japonais est semblable à celui du Canada; il neige donc occasionnellement et on y a même déjà organisé les jeux olympiques d'hiver! Par ailleurs Tohoku est la partie nord de l'île de Honshu, au nord de Kanto, dans la région de Tokyo, au nord dans cette partie de Honshu; Kyushu, qui est la plus grande île du sud du Japon et particulièrement la partie sud du sud de l'île; et les îles Ryukyu, en particulier Okinawa et les autres îles du Sud que les États-Unis ont rendues il n'y a pas si longtemps. Les Japonais considéraient les Ryukyu comme essentielle au développement. Ainsi, les plus grandes possibilités de développement économiques se situent sur le pourtour du Japon.

**Le président:** Ce développement se fait-il en général parce qu'on souhaite diminuer la population des grandes villes?

**M. Hay:** On veut freiner la migration intérieure et maintenir les populations en place et, en fait, sur la côte nord de Honshu, la côte faisant face à la mer du Japon, le gouvernement voudrait en fait que des populations aillent de Tokyo sur la côte sud pour remonter ensuite au Nord. Donc, si on examine leur stratégie, on peut voir qu'il existe actuellement une tendance à construire de nouveaux ports internationaux, des ports gigantesques dans ces régions et dans les îles du nord et de l'extrême sud en se concentrant sur la rive relativement non développée du nord de l'île du nord, Honshu. Pour appliquer ce programme, le gouvernement a adopté trois lois que je vais mentionner; la loi sur la promotion de l'industrie dans des régions agricoles; la loi sur la promotion de l'industrie dans des régions sous-développées et la loi d'encouragement à la réinstallation des industries. Comme vous le savez, la traduction du



## [Text]

well-phrased in Japanese, they look somewhat clumsy in English.

By using these three laws, it is hoped that the Japanese National Land Agency in co-operation with the Ministry of International Trade and Industry and the Ministry of Finance, will be able to lure heavy industry into the more isolated parts of Japan. The difficulty with this strategy is that although there are government inducements of the usual sort, very familiar to us, free land, free infrastructure, free servicing, energy at reduced cost and so on, tax holidays, all of which are combined in these three laws. The problem is that many industries which might contemplate moving to these areas, are now considering, rather than a move to the periphery of Japan, a move to another Southeast Asian country, to South America or North America. Therefore, there is this conflict about where they should be located, should it be domestic or should it be overseas? In fact, in the last six years, generally speaking there has been very little progress in the development of these zones. What has occurred there is an extension and proliferation of the existing industries but very little new has actually chosen to locate in the designated areas.

Now the Japanese, in attempting to bring about the movement of industry and economic activity away from the Kanto-Kinki corridor, have undertaken a number of important measures of social development. The first one is development of the transportation system in Japan. In particular, Japan is currently building the longest undersea tunnel in the world that shall link northern Honshu Island with the southern Hokkaido. It is called the Saykan railway tunnel. This tunnel will be longer than any tunnel that the British and French might contemplate building under the English Channel.

**Senator Robichaud:** What is the population if you link the two? On the one side you said they contemplate 130 million by the year 2000. What is the population to be connected through that very highly expensive tunnel.

**Professor Hay:** You mean how many people live in Hokkaido at the present time?

**Senator Robichaud:** Yes.

**Professor Hay:** I am not sure of the number, Senator, I would hazard a guess it is not more than 10 million, and it is the least populated and least developed area of Japan. There you can find farms of 50 or 60 acres whereas the average farm in Japan is only 5 acres. It is an entirely different area and it is quite an extraordinary change.

**Senator Robichaud:** But they find it economically feasible to join, by way of a tunnel, 10 million people with, right now, about 100 million.

**Professor Hay:** One hundred million odd.

**Senator Robichaud:** One hundred million odd. They find it economically feasible to do it while we in Canada cannot find it economically feasible to develop the Fundy tidal power.

## [Traduction]

japonais n'est pas très commode et ces titres de programmes semblent donc assez gauches dans notre langue.

Grâce à ces trois lois, on espère que l'agence nationale foncière, coopération avec le ministère du Commerce et de l'Industrie internationale ainsi que le ministère des Finances réussiront à attirer les industries lourdes dans les régions les plus isolées du Japon. Cette stratégie comporte la difficulté suivante: même si le gouvernement prévoit des mesures incitatives, notamment infrastructures, terrains et services gratuits, réduction des coûts énergétiques et exonérations fiscales temporaires, mesures que nous connaissons très bien et qui sont toutes comprises dans ces trois lois, bon nombre d'industries, qui envisageaient de s'installer dans ces régions, prévoient maintenant déménager dans un autre pays du Sud-Est asiatique, en Amérique du Sud ou en Amérique du Nord plutôt que de s'installer à la périphérie du Japon. Par conséquent, on ignore si on doit rester au pays ou s'il faut s'installer à l'étranger. En règle générale, ces zones n'ont pratiquement pas été mises en valeur au cours des six dernières années. Les industries actuelles se sont diversifiées et agrandies, mais très peu de nouvelles industries ont choisi de s'installer dans les zones désignées.

Afin d'éloigner l'activité industrielle et économique du corridor Kanto-Kinki, les autorités japonaises ont prévu certaines mesures à caractère social. La première est l'implantation d'un réseau de transport. Le Japon construit actuellement le plus long tunnel sous-marin au monde: il reliera le nord de l'île d'Honshu et le sud d'Hokkaido. Il s'agit du tunnel ferroviaire Saykan, qui sera plus long que n'importe quel tunnel que les Anglais et les Français pourraient envisager de construire sous la Manche.

**Le sénateur Robichaud:** Quelle sera la population totale si ces deux îles sont reliées? D'une part, vous dites que les autorités prévoient 150 millions pour l'année 2000. Quelle est la population de la zone qui sera reliée par ce tunnel très coûteux?

**M. Hay:** Vous voulez savoir quelle est la population actuelle d'Hokkaido?

**Le sénateur Robichaud:** Oui.

**M. Hay:** Sénateur, je ne connais pas le chiffre exact, mais, au jugé, je dirais qu'il n'y a pas plus de 10 millions d'habitants, et il s'agit de la région la moins peuplée et la moins développée du Japon. Dans cette région, les fermes peuvent avoir une superficie de 50 à 60 acres tandis que la superficie moyenne d'une ferme japonaise n'est que de 5 acres. C'est une région tout à fait différente qui contraste singulièrement avec le reste du pays.

**Le sénateur Robichaud:** Mais les Japonais ont jugé qu'il était rentable sur le plan économique d'unir par un tunnel une île comptant 10 millions d'habitants avec une autre qui en contient 100 millions.

**M. Hay:** Cent millions et plus.

**Le sénateur Robichaud:** C'est exact. Le Japon a jugé que c'était rentable tandis que, au Canada, nous ne pensons pas qu'il soit rentable d'exploiter l'énergie marémotrice à Fundy.



[Text]

**Professor Hay:** I thought you were going to say: a causeway to an island.

**Senator Hicks:** A link with Prince Edward Island.

**Senator Godfrey:** They have always found themselves particularly ungrateful by voting in the opposition and showing them how much they think of the province.

**Professor Hay:** I think, gentlemen, that we sometimes believe that the Japanese are quite infallible in issues economic, but as a student of Japanese economic policy I have been appalled at the horrendous mistakes they make, especially in the building of social infrastructure. If you have attempted to visit Japan in the last three years you will have been subjected to the inconvenience of Narita airport, an airport which is even farther away from downtown Tokyo than that elaborate construction called Mirabel is from Montreal; it takes sometimes two and a half hours to get from the airport to downtown Tokyo. The problem with Narita is that first of all it was in the wrong place and farmers and students attacked it several times, and continue to do so intermittently; the other thing is that there is no aviation gasoline out there, which is a bit of a problem for an international airport. It means that you have to have a quota on the number of flights every day. When we were contemplating bringing refugees, boat people, from Malaysia and Thailand to Canada, it was not possible for Canadian chartered aircraft to stop at Narita airport because the Japanese were unable to refuel them there. Therefore we should not get the idea that they are omnipotent or omniscient in solving problems.

**Senator Godfrey:** I think we have had that here.

**Professor Hay:** We have got that idea in Canada, yes. My view is that the railway tunnel is an extraordinary undertaking which must be viewed only as a demonstration project for countries around the world who may also wish to patch together two isthmuses.

**Senator Robichaud:** They are not going to gain any kind of economic benefit.

**Professor Hay:** The economic rationale from it seems to be very weak indeed and it always has been. They are also talking about building an international airport at Osaka which they say will float in the bay. This is another extraordinary white elephant in the making. Every now and then the Japanese get carried away with such projects, and I think that while the civil engineering quality of them is not in doubt, the economic viability is certainly somewhat questionable.

They are extending their Shinkansen bullet train system throughout the country. There is port expansion going on, and they are improving local roads; they expect to build between 4,000 and 5,000 kilometers of main expressways in the next five years.

In the local areas where they hope to bring about some diffusion of industry, the stress is on the provision of schools, universities, medical facilities, natural and historical integrity of the environment, local culture and the use of agricultural land. The constraints, of course, that are seen in many of these

[Traduction]

**M. Hay:** Je pensais que vous alliez parler d'une chaussée reliant une île.

**Le sénateur Hicks:** Pour relier l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Godfrey:** On s'est toujours montré peu reconnaissant en s'y opposant, montrant ainsi ce qu'on pensait de la province.

**M. Hay:** Je pense, messieurs, que nous croyons parfois que les Japonais sont infallibles dans le domaine économique; néanmoins, en étudiant la politique économique du Japon, les erreurs affreuses de ce pays, surtout en ce qui concerne l'élaboration de l'infrastructure, m'ont consterné. Si vous avez visité le Japon au cours des trois dernières années, vous aurez été témoins des problèmes de l'aéroport de Narita, qui est situé encore plus loin du centre-ville de Tokyo que Mirabel ne l'est de Montréal. Il faut parfois deux heures et demie pour se rendre de l'aéroport jusqu'au centre-ville de Tokyo. En premier lieu, l'emplacement de l'aéroport de Narita est inapproprié: les agriculteurs et les étudiants ont manifesté contre ce projet à maintes reprises, et des manifestations ont encore lieu. Deuxièmement, il n'est pas possible de s'approvisionner en carburant, ce qui constitue un joli problème pour un aéroport international, car il faut contingenter le nombre de vols tous les jours. Lorsque nous envisagions d'accueillir les réfugiés provenant de la Malaysia et de Thaïlande, les avions nolisés canadiens ne pouvaient faire escale à l'aéroport de Narita, car il était impossible de faire le plein. Nous ne devrions donc pas croire qu'ils savent tout et qu'ils peuvent tout résoudre.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que ce fut le cas ici.

**M. Hay:** En effet, nous avons eu cette idée au Canada. À mon avis, ce tunnel ferroviaire est une entreprise peu commune qui doit être considérée seulement comme un modèle pour les autres pays qui souhaiteraient peut-être relier deux isthmes.

**Le sénateur Robichaud:** Ce pays ne tirera pas de bénéfices économiques de ce projet.

**M. Hay:** Les perspectives économiques de ce projet semblent être très faibles, et elles l'ont toujours été. Les autorités japonaises parlent de construire un aéroport international à Osaka qui serait construit, semble-t-il, sur une plate-forme flottante dans la baie; il s'agit là d'un autre projet tout à fait superflu. Il arrive parfois que les Japonais s'emballent pour des projets de ce genre; en outre, je pense que leurs compétences en génie civil ne peuvent pas être mises en doute, mais on ne peut certainement pas en dire autant concernant la viabilité économique de leurs projets.

Ils prolongent leur réseau de trains ultra-rapides Shinkansen un peu partout dans le pays. Le secteur portuaire connaît également une expansion. Les Japonais améliorent les routes locales et prévoient construire entre 4,000 à 5,000 kilomètres de voies express.

Dans les zones locales où l'on espère attirer des industries, on insiste sur la construction d'écoles, d'universités, d'installations sanitaires, sur le respect de la nature et des lieux historiques et sur la culture locale ainsi que sur l'utilisation des terres agricoles. Naturellement les problèmes qui sont communs à



[Text]

regions are the provision of water, which is a very serious problem in Japan, energy, food supply and housing.

Mr. Chairman, I think I have probably spoken too long. Anyway, I hope it has been useful.

**The Chairman:** I think it is most useful, and I am sure you will realize that the honourable senators very much enjoyed your discourse.

The lead questioner is Senator Hicks.

**Senator Hicks:** First of all, I would like to say that this was a very interesting presentation, and whether he liked it or not, Professor Hay allowed us to interrupt him quite frequently, with the result that I have not as many questions as I otherwise would have had, because a lot of them were dealt with during his presentation. However, I have made a number of notes and I would like to ask on a few points. You talked about the devices resorted to when an industry was getting into trouble, and you talked about retirement pay arrangements and the seniority pay system, and the reduction in the work force. I take it, although you did not say so explicitly, that all these are done with some government intervention or backing?

**Professor Hay:** Some are and some not. I would say that those that deal with changes in labour-management relations, the problems of solving surplus workers, have been worked out in the industry association. The industry association is always in touch closely with the bureau of the Ministry of International Trade and Industry with which it is associated.

**Senator Hicks:** And that is a government agency?

**Professor Hay:** That is a government agency, but the extent to which the industry makes decisions as against receiving government direction, I would say the weight is very much on the side of the industry.

**Senator Benidickson:** When you say "industry association", is it something like a chamber of commerce?

**Professor Hay:** Yes, but for each industry, for instance there would be a shipbuilders' association, and so on.

**Senator Benidickson:** We have the same thing, too.

**Professor Hay:** Yes, we have the same thing. These associations are brought together in what is sometimes called the Japanese economic cabinet, the so-called Keidanren, the Federation of Economic Organizations, the head of which is Mr. Inayama, the former president of the Nippon Steel Corporation, and incidentally a very good friend of Canada. These issues of how do we deal with surplus workers, what kind of methods can be used, would be discussed in the shipbuilding association and then the first presentation would be made to the business adjustment committee of Keidanren, and people from other industries would say: "Well, if you think, you want to get rid of these people, maybe we need some of them". It is possible then for the automobile association to say: "Ah, here is a point at which we can work together". Therefore, the

[Traduction]

bon nombre de ces régions sont les approvisionnements en eau, problème très sérieux au Japon, ainsi qu'en énergie, en nourriture et en logement.

Monsieur le président, je pense que j'ai probablement parlé pendant trop longtemps. De toute façon, j'espère que mes propos ont été utiles.

**Le président:** Je le pense en effet, et je suis sûr que vous vous rendez compte que les honorables sénateurs ont bien apprécié vos propos.

Le sénateur Hicks sera le premier à poser des questions.

**Le sénateur Hicks:** En premier lieu, j'aimerais dire qu'il s'agissait là d'une entrée en matière très intéressante; en outre, qu'il ait aimé cela ou non, M. Hay nous a permis de l'interrompre très souvent. Par conséquent, j'ai moins de questions à poser, car il a répondu à un bon nombre de questions au cours de sa déclaration préliminaire. Cependant, j'ai pris quelques notes et j'aimerais poser quelques questions. Vous avez parlé des mécanismes auxquels on a recours lorsqu'une industrie a des problèmes et vous avez abordé les systèmes d'allocation de retraite et d'indemnité d'ancienneté ainsi que la réduction de la population active. Même si vous ne l'avez pas dit explicitement, je crois comprendre que toutes ces mesures sont prises par l'intermédiaire du gouvernement ou avec son appui.

**M. Hay:** Parfois. Je dirais que c'est le cas pour la question des relations de travail, car les problèmes de main-d'œuvre excédentaire ont été résolus au sein de l'association industrielle qui est toujours en contact étroit avec le Bureau du ministère du Commerce international et de l'Industrie.

**Le sénateur Hicks:** S'agit-il d'un organisme gouvernemental?

**M. Hay:** C'est un organisme gouvernemental, mais je dirais que l'industrie prend beaucoup plus de décisions qu'elle ne reçoit des directives de la part du gouvernement.

**Le sénateur Benidickson:** Vous parlez «d'association industrielle». S'agit-il en quelque sorte d'une Chambre de commerce?

**M. Hay:** Oui, mais il y en a une pour chaque industrie: il y aurait par exemple une association de constructeurs de navires.

**Le sénateur Benidickson:** Nous avons la même chose ici.

**M. Hay:** En effet, il y a une très forte association des producteurs d'acier; en outre, ces associations se rassemblent et deviennent ce qu'on appelle parfois le cabinet économique, que les Japonais appellent keidanren, Fédération des organismes économiques; le directeur est M. Inayama, qui est l'ancien président de la Société japonaise de l'acier et qui, soit dit en passant, s'est lié d'amitié avec le Canada. Les décisions concernant l'excédent de main-d'œuvre et les méthodes à employer seraient étudiées au sein de l'association des constructeurs de navires: par la suite, le premier document serait présenté au comité des rajustements commerciaux de Keidanren. Les représentants des autres industries pourraient dire: «Si vous voulez congédier ces travailleurs nous avons peut-être besoin d'un certain nombre d'entre elles». L'association automobile



[Text]

business oversight is included in the decision. I would say that the weight of opinion is much more important there now today than, say, in the 1950s when it was clear that the government was the directing force.

**Senator Hicks:** Nevertheless, I am right, am I not, in assuming that the government is involved in industry in Japan to a far greater extent than it is in Canada?

**Professor Hay:** Well, let me say that I dispute the notion of Japan Incorporated. I think that that is another simple trap that westerners can fall into. It is not as highly organized and not as well structured as we think Japanese bureaucrats are given to the same difficulties of organization and so on that people around the world are; they are not superhuman. Am I answering your question?

**Senator Hicks:** Yes, you are answering my question.

**Senator Godfrey:** May I ask a supplementary question: do businessmen there bellyache about government intervention the same as they do in Canada?

**Professor Hay:** They certainly do, but of course, the prime minister meets with them quite regularly and takes their opinion about the situation.

**Senator Hicks:** What about the corporate structure of Japanese industry? Does not the government participate directly, I was going to say, to a greater extent than in this country, though our government is beginning to participate pretty extensively, too?

**Professor Hay:** Well, you might see signs of participation here, but in general I would say that the government has very little participation in the operations of industrial groups like Mitsui Mitsubishi, Sumitomo, Fuji, or Daüchi-Kangyo.

**Senator Benidickson:** Have they got their de Havilland?

**Professor Hay:** They have things like the Electric Power Development Corporation which is looking for sources of uranium overseas.

**Senator Hicks:** Is that a government agency?

**Professor Hay:** Yes, that is a government agency.

**Senator Benidickson:** We have that.

**Professor Hay:** We have that, yes. But in the de Havilland case, no, they do not quite have a de Havilland, but they have a corporation that builds flying boats, which is called Shin Meiwa which, as far as I know, has never sold a flying boat to anybody except the Japan Defence Force.

**The Chairman:** But you say the government has very little direct influence in this respect.

**Professor Hay:** No. I think the major industrial groups in Japan have monthly meetings and at those meetings the leading presidents would make the decisions, and these would not reflect any directive from the government.

[Traduction]

pourrait peut être ajouter: «Nous pourrions peut-être régler cette question ensemble». Par conséquent, la décision tient compte de l'avis des hommes d'affaires; je dirais que l'avis de ces derniers est beaucoup plus important aujourd'hui que dans les années 50, par exemple, lorsqu'il était clair que le gouvernement était la force dirigeante, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

**Le sénateur Hicks:** Cependant n'ai-je pas raison lorsque je suppose que le gouvernement japonais participe aux activités industrielles beaucoup plus que son homologue canadien?

**M. Hay:** Laissez-moi vous dire que je mets en doute l'image du Japon incorporé. Je pense que c'est un autre piège dans lequel tombent les Occidentaux: à mon avis, ce pays n'est pas aussi organisé et structuré que nous le pensons et, en outre, les bureaucrates japonais font face aux mêmes difficultés d'organisation que ceux des autres pays: ils ne sont pas des surhommes? Ai-je répondu à votre question?

**Le sénateur Hicks:** Tout à fait.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une autre question? Les hommes d'affaires japonais se plaignent-ils autant que leurs homologues canadiens de l'intervention gouvernementale?

**M. Hay:** Certainement. Par contre le Premier ministre les rencontre régulièrement afin de connaître leur avis sur la situation.

**Le sénateur Hicks:** Qu'en est-il de la structure de l'industrie japonaise? J'allais demander si le gouvernement japonais ne participait pas plus directement que le gouvernement du Canada, même si ce dernier commence à intervenir considérablement.

**M. Hay:** Les signes de participation sont peut être évidents mais, en règle générale, je dirais que le gouvernement participe très peu à l'exploitation d'un groupe industriel comme Mitsui Mitsubishi, Sumitomo, Fuji ou encore Daüchi-Kangyo.

**Le sénateur Benidickson:** Y a-t-il une société comme de Havilland?

**M. Hay:** Les Japonais ont des organismes comme la Société d'exploitation hydro-électrique, qui cherche des approvisionnements d'uranium à l'étranger.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce un organisme gouvernemental?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Benidickson:** C'est le cas, ici.

**M. Hay:** En effet. Cependant, il n'y a pas d'organisme qui soit tout à fait analogue à la société de Havilland; mais une société japonaise qui construit des bateaux volants qu'on appelle Shin Meiwa. A ce que je sache, cette société n'a jamais vendu un de ses produits, sauf aux Forces de défense aérienne du Japon.

**Le président:** Mais vous avez dit que le gouvernement avait une très faible influence à cet égard.

**M. Hay:** Non. Je pense que les principaux groupes industriels du Japon se rencontrent mensuellement. Lors de ces rencontres, les principaux dirigeants prennent les décisions qui ne reflètent nullement l'avis du gouvernement.



[Text]

**Senator Robichaud:** Would these be competitors meeting once a month?

**Professor Hay:** No, these would be all of the companies in, say, the Mitsui group, so you might have Mitsui Mining and Smelting, Mitsui Bank, Mitsui Bussan which is a trading company, Mitsui Heavy Industries, and Toyota motor and so on.

**Senator Hicks:** All within one family.

**Professor Hay:** They are all within one family and they meet on a certain day of the month and it is called for instance the "Tuesday Club", and then the other industrial groups have a different day of the week.

**Senator Hicks:** I am relying for my next question on a paper by Ezra Vogel called "Japan is No. 1; Lessons for America". He makes the point that Japan has consistently followed the practice of promoting the winners and eliminating the losers with the result that there are a great many more bankruptcies in Japan.

**Professor Hay:** I agree with that, senator. It is very similar to the scrap and build policy.

**Senator Hicks:** But who takes the losses in the bankruptcies, the shareholders, the same as here?

**Professor Hay:** Actually, most Japanese corporations are very highly levered so that very often the losses turn out to be, to a great extent, to the banks who have extended lines of credit to the corporation; but of course the shareholders as well.

**Senator Hicks:** And the central bank backs up the private banks in the doing of this?

**Professor Hay:** This is right. The central bank acts as a safety net.

**Senator Hicks:** Are the banks privately owned?

**Professor Hay:** The banks are privately owned.

**Senator Hicks:** And are the big corporations privately owned?

**Professor Hay:** The big corporations are privately owned but some of the big corporations own some of the big banks. The system is not unlike finance capital in Germany. I am sure you are very familiar with the German system in which the banks own equity in many of the major corporations in Germany. The same thing has occurred in Japan.

**Senator Hicks:** But in Germany the government owns equity in a lot of major corporations, too.

**Professor Hay:** Yes, that is true.

**Senator Hicks:** This you say does not happen in Japan to the same extent.

**Professor Hay:** No.

**Senator Hicks:** It is difficult to compare the problems in Japan, which is a unitary state, and those in Canada which is a federal state. Some of the procedures you have described to us

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Des sociétés compéti-trices se réuniraient-elles tous les mois?

**M. Hay:** Non, il s'agirait de toutes les sociétés au sein d'une organisation comme le groupe Mitsui: par exemple la Société des mines et des fonderies Mitsui, la Banque Mitsui, la Société Mitsui Bussan, qui est une société commerciale, les Industries lourdes Mitsui et Toyota et ainsi de suite.

**Le sénateur Hicks:** Elles font toutes parties de la même famille.

**M. Hay:** En effet, et elles se rencontrent à une date déterminée chaque mois. Il s'agit du Club du Mardi; les autres groupes industriels se réunissent une autre journée de la semaine.

**Le sénateur Hicks:** Concernant ma prochaine question, je me fonde sur le document rédigé par Ezra Vogel et intitulé «Le Japon au premier rang: Leçons à tirer par l'Amérique». L'auteur fait remarquer que le Japon s'en est toujours tenu à la politique suivante: appuyer les gagnants et éliminer les perdants, ce qui donne, comme résultat, beaucoup de faillites au Japon.

**M. Hay:** Je suis tout d'accord avec vous, sénateur. C'est démolir pour reconstruire.

**Le sénateur Hicks:** Mais, est-ce que, comme ici, ce sont les actionnaires qui subissent les pertes des faillites?

**M. Hay:** En réalité, la plupart des sociétés japonaises ont un fort coefficient d'endettement ce qui fait que, dans une grande mesure, ce sont les banques qui leur ont ouvert des lignes de crédit, et aussi les actionnaires, qui en souffrent.

**Le sénateur Hicks:** Et la banque centrale appuie les banques privées dans leurs efforts.

**M. Hay:** C'est exact. La banque centrale agit comme filet de sûreté.

**Le sénateur Hicks:** Les banques appartiennent-elles à des particuliers?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Les grandes sociétés appartiennent-elles à des particuliers?

**M. Hay:** Oui, mais certaines grandes sociétés possèdent quelques-unes des principales banques. Le système ressemble en quelque sorte au régime du capital de financement en Allemagne. Vous connaissez certainement le système allemand dans lequel les banques possèdent des actions dans plusieurs des grandes sociétés. La même chose s'est produite au Japon.

**Le sénateur Hicks:** Mais en Allemagne le gouvernement est aussi actionnaire des grandes sociétés.

**M. Hay:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Hicks:** Mais vous dites que cela ne se produit pas aussi fréquemment au Japon.

**M. Hay:** Non.

**Le sénateur Hicks:** Il est difficile de comparer les problèmes du Japon, État unitaire, à ceux du Canada, État fédéral. Ainsi,



[Text]

as operating in Japan would be very difficult to operate in Canada.

**Professor Hay:** Yes, Japan has a system of prefectural government at the regional level.

**Senator Hicks:** What is that?

**Professor Hay:** Prefectures—prefectural government, and these prefectural governments are actually without much political clout. They take their instructions from Tokyo.

**Senator Hicks:** For example, the regional development in Japan, it seems evident to me from what you have said, is pretty much centrally controlled.

**Professor Hay:** Indeed it is.

**Senator Hicks:** Whereas in Canada we have to be concerned with the government of Canada and the governments of the several provinces and the pulling and hauling of municipalities within a given province, Japan has been more authoritarian in dealing with that.

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Hicks:** Two other small points and then I will give over. What would you say about environmental considerations in Japan and particularly in relation to the great changes they are trying to make?

**Professor Hay:** The environmental problem became very serious at the beginning of the 1970s, really before the advent of OPEC I, and at that time the Japanese realized that given the constraints on the natural environmental in Japan, they could not continue to contaminate the air, the land and the water in the way they had. Therefore, a visitor to Tokyo in 1968 would have seen policemen standing with masks over their faces at traffic intersections, and every 10 or 15 minutes them going over and picking up a canister of oxygen and taking a shot of it because it was simply not possible to endure this situation for very long.

**Senator Hicks:** Because of the exhaust fumes of motor vehicles?

**Professor Hay:** Yes. Japan at the end of the 1960s was like Cairo or Bangkok today, just a welter of exhaust fumes and soot. When one strayed out onto the street and went back to one's hotel, "ring around the collar" wasn't in it; it was simply filthy and even your clothes were contaminated. Today, if you go, you do not notice any of that contamination. The taxis all run on liquid petroleum gas and so does all the other public road transport in Japan. That is just a typical example of the clean-up, but it has been very extensive. Salmon are coming back to the river that flows through the centre of Tokyo.

**Senator Hicks:** Of course, if they ceased dumping hot water into the rivers that would help the fishery environment.

**Professor Hay:** Yes, but the Japanese have made a profit out of the clean up. They invented a whole new industry of pollution-free technology. When they had got it right in Japan they went ahead and exported it to a lot of other people. They

[Traduction]

certaines des procédures utilisées au Japon seraient difficiles à adoper au Canada.

**M. Hay:** Oui, le Japon a un système de gouvernement préfectoral au niveau régional.

**Le sénateur Hicks:** Qu'est-ce que c'est?

**M. Hay:** Des préfectures. Ces gouvernements préfectoraux ont en réalité très peu de pouvoir politique. Ils reçoivent leurs instructions de Tokyo.

**Le sénateur Hicks:** Par exemple, il me semble d'après ce que vous nous avez dit, que le développement régional au Japon est très centralisé.

**M. Hay:** En effet.

**Le sénateur Hicks:** Alors qu'au Canada il faut tenir compte du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des tiraillements des administrations municipales des diverses provinces, le Japon s'est attaqué à ce problème avec plus d'autoritarisme.

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** J'aimerais soulever deux autres questions avant de céder la parole. Pouvez-vous nous parler des considérations environnementales au Japon et tout particulièrement, en ce qui a trait aux grands changements que ce pays tente d'effectuer.

**M. Hay:** Le problème environnemental s'est aggravé au début des années 70, avant la première crise déclenchée par les pays de l'OPEP, et les Japonais se sont rendus compte à cette époque, étant donné les contraintes sur l'environnement naturel du Japon qu'ils ne pouvaient continuer à contaminer l'air, la terre, et l'eau comme ils l'avaient fait par le passé. Ainsi, un visiteur qui se serait rendu à Tokyo en 1968 aurait vu des policiers diriger la circulation en portant un masque sur la figure, et aller aux dix ou quinze minutes prendre une bonne d'oxygène pour y respirer.

**Le sénateur Hicks:** A cause des gaz d'échappement des véhicules automobiles.

**M. Hay:** Oui. A la fin des années 60, le Japon ressemblait au Caire ou au Bangkok d'aujourd'hui: un vrai bain de gaz d'échappement et de suie. Ceux qui rentraient à leurs hôtels après une promenade dans la rue ne trouvaient pas simplement un cerne sur leur col; leurs chemises étaient encrassées et leurs vêtements étaient contaminés. Si vous y allez aujourd'hui, vous ne remarquez pas cette contamination. Les moteurs de taxis comme les autres moyens de transport au Japon sont alimentés au gaz de pétrole liquide. Ce n'est qu'un exemple typique des efforts de nettoyage qui en réalité ont été très extensifs. Les saumons reviennent dans les rivières qui traversent le centre de Tokyo.

**Le sénateur Hicks:** Bien sûr, s'ils cessaient de déverser de l'eau chaude dans les rivières, cela aiderait le milieu aquatique.

**M. Hay:** Oui, mais les Japonais ont tiré des bénéfices du programme de nettoyage. Ils ont inventé une toute nouvelle industrie de techniques non polluantes. Lorsqu'ils ont perfectionné ces techniques, les Japonais les ont exportées à d'autres



[Text]

saw it was vital to them to have processes which did not produce so much effluent or contamination, so that once they had mastered those problems in the Japanese context they went ahead and said to Americans and Europeans: You can use this, too.

**Senator Hicks:** Yes. They have not been successful in selling it to the Americans to the extent I would like, but still that is the situation. My final question relates to your saying that the steel industry in Japan was on the decline but at the same time you said their motor car industry, as we all know, has greatly expanded, but usually that is one of the most direct linkages between steel and the manufacture of motor car. Why is the steel industry on the decline? Where they over-extended?

**Professor Hay:** Perhaps I should moderate my comment about the steel industry slightly. The steel industry last year turned out 100 million tons and its capacity at one time was 130 million. It reached about 118 million in the early 1970s, but it has been recently around 110, 105 and 100. Three things have occurred. The extent to which the steel industry could export has been constrained by the trigger price mechanism enforced by the United States. Secondly a number of countries that are neighbours of Japan, particularly the Republic of Korea, have started indigenous steel industries, so therefore they do not need the exports of steel that they once received. Thirdly, the shipbuilding industry was the single most important user of steel in Japan. Therefore what has happened is that exports have been really rather static; they have levelled off. The shipbuilding industry has gone down; the automobile industry has gone up and therefore the net effect of all that is that the steel industry has been going through a period of stagnation and decline.

**Senator Hicks:** Thank you, Mr. Chairman, and through you, I thank Professor Hay.

**Senator Robichaud:** As Senator Hicks said, most of the questions have been answered during the course of your representation, which was extremely interesting. There still remain a couple of questions. One is of a particular nature and the other is of a general nature. The first is the question of the environment, and you answered that partially a moment ago. I will put you into this background: Back in 1968 or 1969, I was the host to the then Ambassador of Japan in my province, and he said to me, among other things, "You are so fortunate in Canada that you have vast areas that are still pollution free; in my country the soil, the air and the water, everything is polluted". That may have been corrected to a certain degree, but then Japan agrees to buy a million odd tons of coal over a period of years, which is not necessarily pollution free. Now if it was polluted then, I do not know what has happened since then, but is not this quantity of coal purchased by Japan from Canada going to pollute Japan some more?

**Professor Hay:** I think the answer is yes. The Japanese are very concerned about the environment. They are developing techniques such as scrubbers for cleaning the sulphur, which is

[Traduction]

pays. Ils ont constaté qu'il était indispensable pour eux de mettre au point des procédés qui ne produiraient pas autant d'effluents ou de contaminants et, une fois qu'ils ont maîtrisé ces problèmes dans le contexte japonais, ils ont vendu leurs idées aux Américains et aux Européens.

**Le sénateur Hicks:** Oui. Ils ont eu moins de succès avec les Américains qu'on aurait pu l'espérer, mais c'est ce qui en est. Ma dernière question porte sur les commentaires que vous avez faits au sujet de l'industrie sidérurgique qui périclité au Japon. Mais, vous avez dit en même temps que leur industrie de l'automobile, comme nous le savons tous, a pris beaucoup d'expansion. Or, normalement il existe un lien direct entre ces deux industries. Pourquoi l'industrie de l'acier est-elle en perte de vitesse? Est-ce qu'elle avait pris trop d'expansion?

**M. Hay:** Je devrais qualifier quelque peu mes commentaires sur l'industrie de l'acier. Au cours de la dernière année, elle a, je crois, produit 100 millions de tonnes d'acier alors que déjà sa capacité atteignait 130 millions de tonnes. Au début des années 70, elle produisait environ 118 millions de tonnes mais en général ces derniers temps, la production se situe aux environs de 110, 105 et 100 millions de tonnes. Trois choses se sont produites. La capacité d'exportation de l'industrie de l'acier a été considérablement restreinte par le mécanisme du prix d'intervention, imposé par les États-Unis. Ensuite, certains pays voisins du Japon, et tout particulièrement la République de Corée, ont lancé leur propre sidérurgie et ont mis fin à leurs importations. Troisièmement, l'industrie de la construction navale était le principal acheteur d'acier au Japon. Ainsi, la progression des exportations a été plutôt statique et elle s'est stabilisée. L'industrie de la construction navale a décliné tandis que l'industrie de l'automobile progressait ce qui fait que l'industrie de l'acier a connu une période de stagnation et de déclin.

**Le sénateur Hicks:** Merci monsieur le président, merci professeur Hay.

**Le sénateur Robichaud:** Comme l'a dit le sénateur Hicks, la plupart de nos questions ont trouvé réponse dans votre excellente présentation. J'aimerais néanmoins poser quelques questions. L'une est précise et l'autre assez générale. J'aimerais d'abord vous parler de l'environnement et vous nous avez donné une réponse partielle il y a quelques instants. Mais j'aimerais ajouter quelques données. En 1969, j'ai accueilli l'ambassadeur du Japon de l'époque lors de sa visite dans ma province et il ma dit, entre autres: «vous êtes chanceux au Canada d'avoir de vastes régions qui ne sont pas encore polluées. Dans mon pays, le sol, l'air et l'eau, tout est pollué». C'était peut-être exact dans une certaine mesure, mais le Japon a alors accepté d'acheter environ un million de tonnes de charbon au cours d'un certain nombre d'années, et le charbon est très polluant. Ainsi, si le Japon était pollué à cette époque, je ne sais pas ce qui s'est passé depuis mais quand on songe à la quantité de charbon que le Japon achète du Canada, est-ce que cela ne contribuera pas à aggraver le problème de la pollution au Japon?

**M. Hay:** Je serais porté à dire oui. Les Japonais sont très soucieux de l'environnement et ils élaborent des techniques, telles les épurateurs de soufre, principal problème associé à la



[Text]

the main problem in coking coal, but, Senator, our sales of coking coal to Japan are a replacement for sourcing that they cannot now achieve from the United States, nor will they be getting the coal from the People's Republic of China that they had been hoping for. Therefore the sudden increase in interest in British Columbia turns upon our being substitute suppliers for some other supplies that have not come through as far as coking coal is concerned. What is really of considerable concern, and I think this is the thrust of your point, is that the movement from oil to thermal coal will be a really serious problem for them as far as pollution is concerned.

**Senator Robichaud:** Thermal coal?

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Robichaud:** That is extremely polluting.

**Professor Hay:** Yes, and I really have not grasped from my Japanese colleagues the extent to which the electric power producing authorities in Japan are capable of coping with the air pollution that will occur from the increased use of thermal coal. What one sees and what one may see in Japan is the hope that electricity produced from thermal coal will increase from, I think the amount at the present time is about 8 per cent, up to 20 per cent by the end of the century. This is a very significant change in dependence upon thermal coal.

**Senator Hicks:** Does the rest of it all come from oil, or virtually all?

**Professor Hay:** There are nuclear power and geothermal sources as well, but traditionally three quarters of the power comes from oil.

**Senator Hicks:** There is no hydroelectricity?

**Professor Hay:** Yes, there is some, but it is so modest in amount; comparatively speaking it is very modest. Therefore this is a problem for them. I must say that I cannot give you a satisfactory answer about how they are going to cope with it.

**The Chairman:** Well, they do not have much alternative.

**Professor Hay:** No, they do not. My guess is that the Japanese will find some way of coping with it, but I could not tell you at the present time that the problem has been technically mastered.

**Senator Robichaud:** But they are still willing to take the chance for economic reasons?

**Professor Hay:** Absolutely. Their alternatives are very modest when you look at it. If we assume that they wish to reduce their dependence on oil for economic and political reasons, then the alternatives are basically nuclear power or thermal coal. Nuclear power carries with it in Japan a certain social problem. The extent to which people will accept the installation of nuclear power stations is still limited by memories of 25 years ago.

**Senator Godfrey:** I think your arithmetic is really off.

**Senator Hicks:** 35 or nearly 36.

**Professor Hay:** 35 or nearly 36, yes, that is correct. In particular, the country is given to earth tremors and earth-

[Traduction]

cokéfaction du charbon, mais sénateur, nos ventes de charbon cokéfiant au Japon remplacent celles qu'il aurait négociées avec les États-Unis, ou avec la République de Chine. Ainsi, la Colombie-Britannique s'intéresse davantage au fait que nous sommes des fournisseurs de remplacement de charbon cokéfiant. Ce que vous tentez de dire, je crois, c'est que l'adoption du charbon thermique de préférence au pétrole constituera pour eux un grave problème pour ce qui est de la pollution.

**Le sénateur Robichaud:** Le charbon thermique?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Robichaud:** Il est extrêmement polluant.

**M. Hay:** Oui, et je n'ai pas très bien compris dans mes conversations avec mes collègues japonais, dans quelle mesure les sociétés productrices de puissance électrique au Japon sont en mesure de régler le problème de la pollution de l'air associé à l'usage accru de charbon thermique. Les Japonais semblent espérer que la proportion d'électricité tirée du charbon thermique passera de l'actuel 8 pour cent à 20 pour cent d'ici la fin du siècle. L'importance de la dépendance à l'égard du charbon thermique a donc changé de façon notable.

**Le sénateur Hicks:** La balance de leurs besoins énergétiques est-elle satisfaite en partie ou en totalité par le pétrole?

**M. Hay:** Le Japon dispose de sources d'énergie nucléaire et géothermique, mais en général les trois quarts de leur énergie est tirée du pétrole.

**Le sénateur Hicks:** Le Japon ne dispose pas d'énergie hydro-électrique?

**M. Hay:** Il y en a mais en très faible quantité. Cela constitue un problème pour eux et je dois dire que je ne peux vous donner de réponse satisfaisante quant à la solution qu'ils trouveront.

**Le président:** Ils n'ont pas beaucoup de choix.

**M. Hay:** Non. J'imagine que les Japonais trouveront une solution mais je ne pourrais vous dire à l'heure actuelle s'ils ont réussi, sur le plan technique, à maîtriser le problème.

**Le sénateur Robichaud:** Mais ils acceptent tout de même de tenter leur chance pour des raisons économiques.

**M. Hay:** En effet. Ils ont très peu d'autre choix. Si nous supposons qu'ils veulent réduire leur dépendance à leur égard du pétrole pour des raisons économiques et politiques, les seules solutions de rechange qui s'offrent à eux sont essentiellement l'énergie nucléaire et le charbon thermique. Au Japon, l'énergie nucléaire crée un certain problème social. Leurs souvenirs d'il y a 25 ans constituent toujours un obstacle à l'acceptation de l'idée d'installer des centrales nucléaires.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que vous vous trompez dans vos dates.

**Le sénateur Hicks:** Il y a 35 ou 36 ans.

**M. Hay:** 35 ou 36 ans oui, c'est exact. Leur pays est un terrain propice pour les tremblements de terre et l'incident de



[Text]

quakes, so that the Three Mile Island incident has been quite a cautionary thing to the Japanese, and it has given them more incentive to go towards thermal coal installation.

**Senator Hicks:** Yes, but there are many more people killed each year in mining coal than there are in the nuclear business.

**Senator Robichaud:** You can say that again.

**Professor Hay:** Well I did not comment—

**Senator Hicks:** On the facts, only on the attitudes.

**Professor Hay:** As a matter of fact I happen to be pro-nuclear, and in particular I am very pro-Candu, and one of the great difficulties is to get the Japanese to recognize that we have the most superior nuclear technology in the world.

**Senator Hicks:** Hear, hear!

**Professor Hay:** And that it should be adopted by them. For the last 5 years we have been negotiating with the Japanese to try and bring this about. This is a very long story, about which I have written considerably even in Japan and made myself quite a nuisance to the Japanese on the subject, but the politics of the situation are quite complex.

**Senator Robichaud:** I offer my congratulations on that.

**Senator Murray:** That is the internal politics?

**Professor Hay:** The internal politics between several agencies, and there is also an issue of the long-standing relationship that the Japanese electric power companies have with Westinghouse and General Electric. Some of the key decision makers about future types of nuclear equipment to be chosen by Japan also have had long standing relationships with overseas producers of nuclear equipment.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, I come to my major question now. I will have to go back to the reason why we have here to study the possibility of improving upon the activities of our Department of Regional Economic Expansion. Is there anything that we can learn in Canada from the Japanese experience?

**Professor Hay:** With respect to regional economic development?

**Senator Robichaud:** With respect to regional economic development.

**The Chairman:** And the question of regional disparities.

**Professor Hay:** I honestly think there is very little, Senator.

**Senator Robichaud:** I think my question was clear on that.

**Professor Hay:** It was very clear and I hope my answer was reasonably clear.

**Senator Murray:** Aside from the question of regional policy, which, as Senator Robichaud says, is why we are here, you have spoken for quite a while about their economic planning and the relationship between government and business, and so on. This is a rather broad question, but what is there in all of

[Traduction]

Three Mile Island les a incités à la prudence et a motivé leur préférence pour le charbon thermique.

**Le sénateur Hicks:** Oui, mais vous savez que davantage de personnes sont tuées chaque année dans l'extraction du charbon que dans des accidents nucléaires.

**Le sénateur Robichaud:** Ce n'est pas peu dire.

**M. Hay:** Mais je n'ai pas commenté . . .

**Le sénateur Hicks:** Les faits seulement, pas les attitudes.

**M. Hay:** En fait, je suis moi-même en faveur de l'énergie nucléaire et particulièrement des réacteurs CANDU. L'un des grands problèmes c'est de convaincre les Japonais que nous avons la meilleure technologie au monde.

**Le sénateur Hicks:** Bravo!

**M. Hay:** Et qu'ils devraient l'adopter. Au cours des cinq dernières années nous avons négocié avec les Japonais à cette fin. C'est une très longue histoire au sujet de laquelle j'ai beaucoup écrit, même au Japon, et j'ai en quelque sorte harcelé les Japonais à ce sujet; mais les aspects politiques de la situation sont très complexes.

**Le sénateur Robichaud:** Je vous en félicite.

**Le sénateur Murray:** S'agit-il de politiques internes?

**M. Hay:** Les politiques internes de divers organismes, et il y a aussi les rapports de longue date entre les sociétés japonaises de production électrique et Westinghouse et General Electric. Quelques-uns des principaux décisionnaires en matière de types d'équipement nucléaire que pourrait choisir le Japon entretiennent depuis longtemps des rapports avec les producteurs étrangers d'équipement nucléaire.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, j'aimerais poser ma principale question. Je devrai rappeler la raison pour laquelle nous sommes réunis ici aujourd'hui. Nous avons appris beaucoup de choses, mais nous devons étudier la possibilité d'améliorer les activités de notre ministère de l'Expansion économique régional. Le Canada peut-il s'inspirer de l'expérience japonaise?

**M. Hay:** En ce qui a trait au développement économique régional?

**Le sénateur Robichaud:** Oui.

**Le président:** Et la question des disparités régionales.

**M. Hay:** Je crois sincèrement, sénateur, qu'il y a très peu à apprendre d'eux.

**Le sénateur Robichaud:** Je crois que ma question était claire à ce sujet.

**M. Hays:** Elle était très claire et ma réponse l'était suffisamment aussi.

**Le sénateur Murray:** Outre la question de la politique régionale qui est, comme l'a dit le sénateur Robichaud, la raison pour laquelle nous sommes ici, vous avez parlé longuement de la planification économique et des relations entre le gouvernement et le monde des affaires, etc. C'est une question



[Text]

this that could be transplanted to Canada, given our economy and our culture?

**Professor Hay:** There is a new industry that is growing up in North America that is called: "Learning from the Japanese" Dr. Ezra Vogel is president of this new industry and there are a lot of other people who are all saying we should copy the Japanese Labour-management style and so on. I think there are things to be learned from the Japanese. It revolves around the judicious use of competitive forces. The one thing the Japanese do not seem to be frightened of is technical change. It strikes me that in Canada from time to time we recognize that change must come; we recognize that it is necessary to alter the structure of an industry or even, as someone said earlier on, to pick winners or losers. In fact, some of the losers are staring one in the face, but the actual movement to taking that decision, and letting the economic and political chips fall where they will, is very difficult. Obviously in Japan it is much easier because first of all it is a unitary state, therefore your interest groups are using only one level of government against which to lever. Secondly, the ruling Liberal Democratic party, which has been in power for 31 years or thereabouts, is recognized to be a party that is closely associated with industry and agriculture, and therefore it has consistently assisted these two sectors in their development. There has been from time to time friction between industry and agriculture, there is at the present time. I think that the key notion that we could consider adopting from the Japanese is that technology brings its own reward. The continual harking back to a kind of neo-Luddism in this country, where we are almost too concerned to move on to a higher level of technology, because it might produce unemployment and dislocation in some industries is a serious impediment to progress. These are short-run disruptions for which we must have adjustment processes. If we delay the moving on to the new technology too long, it has gone, someone else will have grabbed it. The competitive opportunity has gone, and we then have to leapfrog two or three generations of technical change.

I am sure we can think of installations in Canada where the failure to keep up with technological change has consigned those installations to a degree of obsolescence which now is such that you may as well knock the whole thing down, because there is no more gain from tinkering at the edge. The thing about the Japanese lifetime employment situation in the large corporations is that in the prime of their working lives, workers do not consider the threat of unemployment. They are prepared continually to suggest to the company how to upgrade their operations, and how to make them more efficient, how indeed to make them more capital intensive, but they are not frightened that a machine will replace them as the instrument of production because they figure they will be working somewhere else. If the company prospers and productivity grows, the company will penetrate new markets, will produce new products and the common wealth will be enlarged, and they will participate in it.

**Senator Hicks:** Hear, hear!

[Traduction]

plutôt vaste, mais qu'y a-t-il dans tout cela qui pourrait être adapté au Canada, étant donné notre économie et notre culture?

**M. Hay:** Il y a une nouvelle industrie qui prend de plus en plus d'importance en Amérique du Nord; elle a pour nom: «apprenez des Japonais». M. Ezra Vogel qu'en est le président ainsi que bien d'autres personnes disent que nous devrions adopter le modèle japonais de relations patronales-ouvrières. On peut apprendre certaines choses des Japonais, notamment quant à l'usage judicieux des forces de la concurrence. La seule chose que les Japonais ne semblent pas craindre c'est le changement technologique, et je suis étonné de constater qu'au Canada nous reconnaissons de temps en temps, qu'un changement doit se faire; qu'il faut modifier la structure de notre industrie, ou même, comme quelqu'un l'a dit plut tôt, choisir entre les gagnants et les perdants. En fait, on reconnaît bien les perdants, mais c'est l'initiation de prendre la décision, quelles qu'en soient les conséquences économiques et politiques, qui est difficile. Évidemment, c'est beaucoup plus facile au Japon parce que c'est d'abord un État unitaire où les groupes d'intérêt n'affrontent qu'à un seul niveau de gouvernement pour exercer leur influence. En second lieu, le parti libéral démocratique qui est au pouvoir depuis 31 ans ou à peu près, est reconnu comme un parti qu'à des relations étroites avec l'industrie et l'agriculture par conséquent, il a toujours aidé ces deux secteurs à se développer. Il y a eu des frictions de temps en temps entre l'industrie et l'agriculture—il y en a actuellement—mais je suis d'avis que la notion-clé des Japonais, que nous devrions tenter d'adopter, c'est que la technologie est rentable et que nous devrions abandonner notre attitude néo-luddiste qui craint le progrès technologique parce qu'il entraînera le chômage et la désorganisation dans certaines industries, une sérieuse entrave au progrès mais il ne s'agit que d'une désorganisation temporaire à laquelle nous devons remédier par un processus de rajustement. Si nous retardons trop longtemps cette avance technologique, nous perdrons l'occasion que quelqu'un d'autre aura saisie; nous aurons perdu la possibilité d'être concurrentiels et nous devons alors rattraper deux ou trois générations de progrès technologique.

Je suis sûr que nous pouvons trouver des installations au Canada que l'absence de progrès technologique a condamnées à la désuétude et l'on ne peut plus rien faire pour les sauver. L'avantage de l'emploi à vie dans les grandes sociétés japonaises c'est qu'au cours de leurs années les plus productives, les travailleurs n'envisagent pas la menace du chômage; ils sont toujours prêts à proposer à la société des moyens d'améliorer son exploitation, et à la rendre encore plus efficace, et évidemment plus rentable, et même ils ne craignent pas qu'une machine puisse les remplacer comme instrument de production parce qu'ils savent qu'ils travailleront ailleurs. Si la société est prospère et que la productivité s'accroît, la société envahira de nouveaux marchés, produira de nouveaux articles, les bénéfices communs augmenteront et tout le monde y participera.

**Le sénateur Hicks:** Bravo, bravo!



[Text]

**Senator Robichaud:** Is that a different policy from the one adopted by our unions in Canada?

**Professor Hay:** Well, I do not think I want to generalize on that. There are some unions that perceive the long-run payoff, which I think we are actually talking about here. We are talking about time horizons here. In the long run I think some unions see that technical change is necessary, and they will go for it. The problem is: "How do you get them through the short-run disruptions?" So you have some unions which are very concerned about automation, even very modest automation. They will object to it and obstruct it.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, I think this is most important, and I hope that in our report we will refer to this. I am glad that Professor Hay has put his finger on this. The one thing that we can learn from Japan is their ability to recognize the winners, whereas, all too often the policy in Canada has been to bolster up the losers, for short-term political considerations. We can think of two major expenditures of public money that have been announced within the last few months here that had exactly that effect. Instead of moving on to something new that will succeed, we are always bolstering up the losers.

**Senator Murray:** In that connection, Mr. Chairman, I wonder whether it would be worthwhile for us to track fairly closely the application of the \$350 million which is committed to this industrial readjustment program. I gather they have now selected the four centres in the country and the industries to which this program will apply, and it might be most interesting for us to have the responsible people here one day and discuss the rationale of this.

**The Chairman:** That might be very interesting. That is a very good suggestion.

**Senator Godfrey:** I would not want Senator Hicks' off-the-cuff remarks to go completely unchallenged. He seems to be unduly influenced by Sydney Steel.

**Senator Hicks:** I did not mention Sydney Steel.

**Senator Godfrey:** No, but I can appreciate his feelings. However, there are some others that were considered losers, like Canadair and de Havilland, that are coming along quite nicely, including the CNR and various other things. So there are two sides to that story, and as far as Chrysler is concerned, which he mentioned, the government is not putting up a 5 cent piece for Chrysler, and will not, for another 5 years.

**Senator Robichaud:** Why not for another 5 years?

**Senator Godfrey:** Because they are going to review the situation. The government are not putting up a nickel at the moment. I am just pointing that out. Mrs. Thatcher is finding out that it is not that simple, and we will wait on that, too.

**Senator Murray:** On the question of the shipbuilding industry, you have pointed out that when the industry was in decline and there was a surplus of manpower, lateral transfers were arranged, you said, to the automobile industry.

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce une politique différente de celle adoptée par nos syndicats au Canada?

**M. Hay:** Je ne voudrais pas généraliser à ce sujet. Certains syndicats perçoivent cet avantage à long terme dont nous parlons actuellement. Le problème, c'est la question de temps. Certains syndicats considèrent qu'un changement technologique est nécessaire et ils l'accepteraient. Le problème est celui-ci: comment leur faire accepter les désorganisations à court terme? Il y a certains syndicats qui sont très inquiets au sujet de l'automatisation, même d'une automatisation très limitée. Ils s'y opposent et essaient de l'empêcher.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, je crois que ce point est très important et j'espère que notre rapport y fera allusion. Je suis heureux que M. Hay ait mis le doigt sur la question. La seule chose que nous puissions apprendre des Japonais est leur aptitude à reconnaître les gagnants, tandis que trop souvent, la politique du Canada a appuyé les perdants pour des raisons politiques à court terme. Nous pouvons citer deux exemples de dépenses importantes de fonds publics qui ont été annoncées au cours des derniers mois ici qui ont eu exactement cet effet. Au lieu de nous intéresser aux innovations qui auront du succès nous appuyons toujours les perdants.

**Le sénateur Murray:** A ce sujet, monsieur le président, serait-il utile pour nous de suivre d'assez près l'emploi des \$350 millions qui sont affectés au programme de rajustement industriel. Je suppose qu'on a maintenant choisi les quatre centres et les industries à qui s'appliquera le programme, et il serait très intéressant pour nous de faire venir un de ces jours les responsables de ce programme et d'en discuter.

**Le président:** Ce serait très intéressant. C'est une très bonne suggestion.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne voudrais pas que les observations du sénateur Hicks passent sans commentaires. Il semble être indûment influencé par Sydney Steel.

**Le sénateur Hicks:** Je n'ai pas mentionné Sydney Steel.

**Le sénateur Godfrey:** Non, mais je peux comprendre ses sentiments. Cependant, il y en a certains autres qui ont été considérés comme perdants, comme Canadair et de Havilland qui vont maintenant très bien, y compris le CN et d'autres. Donc il y a ces deux côtés de la médaille, et en ce qui concerne Chrysler, qu'il a mentionné, le gouvernement n'accordera aucune subvention à cette société et ceci pour les cinq prochaines années.

**Le sénateur Robichaud:** Pourquoi cinq ans?

**Le sénateur Godfrey:** Parce qu'il doit étudier la situation. Le gouvernement ne donne pas un sous dans le moment. Je ne fais que le souligner. M<sup>me</sup> Thatcher a découvert que ce n'est pas aussi simple que cela et nous attendrons de voir ce qu'elle fera.

**Le sénateur Murray:** En ce qui concerne la construction navale, vous avez souligné que lorsque l'industrie périclité et qu'il y a un surplus de main-d'œuvre, on procède dites-vous, à des mutations latérales vers l'industrie de l'automobile.



[Text]

**Professor Hay:** And other industries, but the automobile industry was the principal recipient.

**Senator Murray:** Do I understand you correctly that the transfers were arranged laterally from one industry to another within the same holding company?

**Professor Hay:** You have to be careful about the notion of a holding company. Within the same industry group.

**Senator Murray:** Yes.

**Professor Hay:** You see, people tend to own little bits of one another. There is no all-embracing overall corporate holding company. Certainly it would be the case that a trading company with a key name like Mitsubishi would own a little bit of the shipyard and would own a little bit of the automobile company and own a little bit of the bank, and in return those companies would own a little bit of it.

**Senator Murray:** Yes. Senator Benidickson was asking if there were some brains somewhere—I was not sure whether these were in the government or the private sector—that made these arrangements. Is there a carrot-and-stick somewhere involved in those transfers, and to what extent is the government involved in developing this kind of manpower policy?

**Professor Hay:** I would say that the government plays a very secondary role, almost an off-stage role, in this kind of adjustment. What it does is support the industry through the adjustment process, but it does not make great provision for labour force adjustments. The kind of carrot-and-stick situation that would arise would be that whoever was chairman of the club of that particular Zaikai group would continue to put this issue on the group's agenda, and it would force the members of the group who are in financial difficulties to come up with plans for restructuring and would say: Look, you are dragging us all down, you had better do something about this. I want to see this turned around, and other members of the group want to see this turned around. We are here to help you, but you had better tell us what it is you intend to do, and when you have some plan of action then we will come together and we will work with you to take up some of the slack. But you are a key member of this family, and we do not want to see a family member in bad straits. In fact, if you look at the pattern of bankruptcies in the shipbuilding industry, you will see that the companies that went bankrupt were ones that were not members of strong industrial families.

**Senator Murray:** What is there in the ethic, or the law for that matter, that requires either a company that is a declining force or its associates in the group to look after employees who will become surplus?

**Professor Hay:** There is, as I understand it, very little legally that they are required to do.

**Senator Murray:** But there is something in the ethic?

**Professor Hay:** There is something in the ethic. There is a business loyalty and there is a recognition by other members of the group that if other workers in that group of twenty-some companies perceive that a key member has somehow gone back on the implicit contract that it had with its workers to

[Traduction]

**M. Hay:** Et vers d'autres industries aussi, mais l'industrie de l'automobile a été celle qui en a reçu le plus.

**Le sénateur Murray:** Ai-je bien compris que les mutations se font latéralement d'une industrie à l'autre au sein d'une même société de contrôle?

**M. Hay:** A mon avis, il faut être prudent en ce qui concerne la notion de société de contrôle. C'est au sein d'un même groupe d'industrie.

**Le sénateur Murray:** Oui.

**M. Hay:** Vous voyez, les entreprises sont un peu propriétaires l'un de l'autre. Il n'y a aucune société qui contrôle le tout. Ce serait certainement le cas si une société commerciale importante comme Mitsubishi, par exemple, possédait une partie de l'industrie de la construction navale, d'une société d'automobile et d'une banque et qu'en échange, ces sociétés auraient quelques actions dans la société de contrôle.

**Le sénateur Murray:** Oui. Le sénateur Benidickson demandait si il y avait certains dirigeants quelque part, au gouvernement ou dans le secteur privé, qui avaient fait ces arrangements. A-t-on recours à la politique de la carotte et du bâton pour ces mutations, et dans quelle mesure le gouvernement participe-t-il à cette politique de main-d'œuvre.

**M. Hay:** Je dirais que le gouvernement joue un rôle très secondaire, un rôle presque effacé dans ce genre de politique. Il ne fait qu'appuyer l'industrie au cours du processus de rajustement, mais il n'y contribue pas beaucoup. La politique de la carotte et du bâton qui pourrait exister serait que le président quel qu'il soit, de ce groupe continuerait à mettre cette question à l'ordre du jour ce qui obligerait les membres du groupe qui éprouvent des difficultés financières à présenter des projets de restructuration en disant vous voyez vous nous entraînez tous vers le fond; vous feriez mieux de remédier à cette situation. Je le veux et les autres membres du groupe aussi. Nous sommes ici pour vous aider, mais vous devez nous dire ce que vous avez l'intention de faire lorsque vous aurez un plan d'action; nous nous réunirons alors et nous travaillerons avec vous pour absorber le surplus vous êtes un membre-clé de cette famille, et nous ne voulons pas qu'un des nôtres soit mal pris. En fait, vous constaterez que les faillites dans l'industrie de la construction navale se limitent aux sociétés qui n'étaient pas membres d'un groupe industriel puissant.

**Le sénateur Murray:** Les principes d'éthique ou la loi elle-même exigent-ils que la société qui est en difficulté ou ses associés dans le groupe s'occupent de l'excédent de main-d'œuvre?

**M. Hay:** Si je comprends bien, rien ne les oblige légalement à faire quoi que ce soit.

**Le sénateur Murray:** Mais il y a l'éthique?

**M. Hay:** Il y a un peu une question d'éthique: c'est la loyauté dans les affaires et la reconnaissance par les autres membres du groupe que si des travailleurs dans ce groupe de vingt et une sociétés s'aperçoivent qu'un des membres-clés éprouve de la difficulté à respecter le contrat qu'il a conclu



*[Text]*

support them and provide for them, then of course there will be some recognition amongst other members of the group's employees that they too do not have the strength of an implicit contractual arrangement that they thought they had. That then will affect worker morale across the group, and you will begin to lose productivity and a lot of the merit that the group thinks it has by saying: "You are a Yokohama man, onward and upward Yokohama, every morning; sing the song, do the exercise."

**Senator Murray:** There is quite a lot of pressure in some of our provinces, and in Ontario particularly now, with regard to finding a way in public policy to deal with plant closures, the amount of notice that may be required by law and the amount of compensation that should be required, and so on, and whether the government should be involved financially in those kind of arrangements. None of that obtains in Japan?

**Professor Hay:** I think that if a company was seen to close down rapidly, to grab its assets and run, and leave behind a work force that was not given the usual redundancy golden handshake, or early retirement golden handshake, the government would step in very quickly through the Ministry of International Trade and Industry, through the Ministry of Finance, and in particular through the Ministry of what we would call National Revenue.

**Senator Robichaud:** They would step in by way of keeping them alive, or compensating the employees.

**Professor Hay:** No, they would, I think, go after the company's assets and claim a substantial portion of them and use them for the purpose of making up severance pay that the company has not given to its workers. There are all sorts of established norms in Japanese industry. People know very well what they should expect if they are terminated. They have a very good idea of how much the going rate is for a man who is an expert riveter in a shipyard. He knows how much his amount should be and he knows how many years it will carry him as well. Therefore, if one were to deviate significantly from that, the government would be quite concerned about it. That would really be striking at the framework of compensation and expectation, written and unwritten, in the Japanese labour-management situation. In some cases they cannot do anything about it, because management has been so hopeless, so corrupt, so useless that the company is gone and there is nothing left. This does happen, in which case the government then provides supplementary assistance, but those cases are rare with large corporations. There have been a few; there have been about 5 or 6 a year in the last three or four years, but in general the big corporations that have been wound up, have been wound up with the workers not suffering too badly. Workers suffer much more when small companies or medium-sized companies are wound up, when usually there is no compensation. You must understand that the implicit contract for an employee with a medium sized corporation is quite different. He never did have the lifetime employment relationship and there is a much more friendly relationship between employees and employers. Is that useful?

*[Traduction]*

avec ses travailleurs visant à subvenir à leurs besoins, il y aura alors parmi les autres membres, des groupes d'employés qui se diront que leurs employeurs n'ont pas les moyens de respecter leur contrat, ce qui aura des effets sur le moral et la productivité des travailleurs qui perdront beaucoup de leur fierté d'appartenir, par exemple, au groupe Yokohama, dont ils chantent l'hymne chaque matin en faisant les exercices de culture physique.

**Le sénateur Murray:** On exerce beaucoup de pressions dans certaines de nos provinces, et particulièrement en Ontario à l'heure actuelle, pour trouver une politique visant à remédier aux conséquences de la fermeture des usines, la période de temps requise par la loi pour les avis et le montant des indemnités qui devrait être exigé, etc., et la participation financière du gouvernement dans ce genre d'arrangements. Cela existe-t-il au Japon?

**M. Hay:** Je crois que si l'on constatait qu'une société fermait ses portes rapidement, liquidait ses avoirs et s'en allait en laissant derrière elle des effectifs auxquels on a pas accordé de grosses indemnités de cessation de service ou une bonne retraite anticipée, le gouvernement interviendrait rapidement par l'intermédiaire du ministère du Commerce et de l'Industrie internationaux, le ministère des Finances et en particulier le ministère que nous appelons Revenu national.

**Le sénateur Robichaud:** Le gouvernement interviendrait en aidant la société à garder ses portes ouvertes ou en offrant des indemnités aux employés.

**M. Hay:** Non, à mon avis, le gouvernement saisirait l'actif de la société et s'en servirait pour verser les indemnités de cessation de service que la société n'aurait pas versées à ses travailleurs. Il y a toutes sortes de normes qui existent dans l'industrie japonaise. Les travailleurs savent très bien à quoi s'attendre s'ils sont remerciés. Ils savent très bien par exemple ce que recevrait un spécialiste riveur dans un chantier maritime. Il connaît le montant qu'il devrait recevoir et combien d'années cela lui permettrait de vivre. Par conséquent, tout changement radical en ce qui a trait à cela causerait de vives inquiétudes au gouvernement, car il s'agirait en fait d'une atteinte à la structure du système d'indemnité et des attentes, officiel ou officieux, dans le cadre des relations ouvrières-patronales au Japon. Dans certains cas il n'y a rien à faire, car la gestion s'est montrée si inefficace, corrompue et incapable que la société a disparu et qu'il ne reste rien. Cela se produit parfois, auquel cas, bien entendu, le gouvernement offre une assistance supplémentaire, mais cela est rare pour ce qui est des grosses sociétés. Il y en a eu quelques cas: 5 ou 6 par an au cours des 3 ou 4 dernières années, mais en général lorsque des grosses sociétés ont été liquidées, leurs employés n'en ont pas trop pâti. Par contre, ils pâtissent bien plus lorsqu'il s'agit de petites ou moyennes entreprises qui n'offrent pas habituellement d'indemnité. Toutefois, il faut comprendre que le contrat implicite de l'employé qui travaille dans une entreprise de taille moyenne est tout à fait différente. Il n'a jamais vécu dans un milieu où les employés ont un emploi à vie et il y a un rapport beaucoup plus amical entre employés et employeurs. Cela vous est-il utile?



[Text]

**Senator Murray:** Thank you, yes.

**Senator Godfrey:** This is a question of technology. When you mention that there is a large engine factory run by 4 people, that illustrates the paradox of increasing productivity which increases unemployment, but in that case would the robots and all the machinery and everything else have been manufactured in Japan?

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Godfrey:** So there is an economic offshoot there which benefits the country?

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Godfrey:** Whereas in Canada the same thing would not necessarily apply. For example, I have heard that the forest industry do not even make their own machinery, in that we do not have an indigenous industry, and we import a great deal of machine tools and everything else. The same parallel may not be appropriate in Canada if we import the machinery which increases the productivity.

**Professor Hay:** That is true in a sense, Senator. I did not necessarily wish to give the impression that all the jobs that were given up in the manufacturing industry necessarily resulted in growth in jobs in the machine tools and machinery industry. We have now got robots making robots, so the degree of automation in these industries is quite substantial, but looking at the pattern of employment in Japan one can see the same kind of features that one sees in the west, but they have been accelerated a little in Japan, a movement towards a greater role for the service sector and those sort of labour-intensive activities are taking a larger and larger proportion of Japanese graduates.

**Senator Godfrey:** We have heard evidence that the proportion of the people in other countries' manufacturers remains stable or may even increase.

**Professor Hay:** Yes.

**The Chairman:** You say there is a growth in the service industries. Is that a conscious policy or is that just happening?

**Professor Hay:** No, I think that is happening as part of the general maturing of the economy. If you look at the OECD economics, you will see that this is a phenomenon which is quite widespread in the OECD economics. There is an increase in the service sectors which is becoming more and more important in every one of them.

**The Chairman:** We seem to have a feeling in our regional development policy in Canada and in our industrial development policy, that unless it embraces secondary manufacturing there is something horribly wrong. The fact that they are robotizing and rationalizing the traditional manufacturing industry, and the service industry is growing, what does that say to the kind of policies that we have?

[Traduction]

**Le sénateur Murray:** Merci, oui.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un problème technique. Le fait qu'il y ait, comme vous l'avez dit, une grosse usine de moteurs exploitée par seulement 4 personnes illustre le paradoxe de la productivité croissante qui augmente le chômage. Mais, dans ce cas, les robots, les machines et tous les autres articles sont-ils fabriqués au Japon?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a donc une retombée économique qui profite au pays?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Alors qu'au Canada la même chose ne s'appliquerait pas forcément. Par exemple, j'ai entendu dire que l'industrie forestière ne fabriquait même pas ses propres machines étant donné que nous n'avons pas d'industrie autochtone et que nous importons une grande quantité de machines-outils etc. Donc, on ne peut pas forcément faire de comparaison avec le Canada, si nous importons les machines qui augmentent la productivité.

**M. Hay:** Dans un certain sens c'est vrai, sénateur. Je n'ai pas forcément voulu dire que les emplois abandonnés dans le secteur de la fabrication entraînerait une augmentation d'emplois dans l'industrie des machines-outils et des machines. Nous avons actuellement des robots qui fabriquent des robots, donc le degré d'automatisation est très important dans ces industries. Toutefois, si l'on examine la structure de l'emploi au Japon, on y décèle le même genre de caractéristiques qu'en Occident, sauf que tout se fait d'une manière un peu plus accélérée au Japon, à savoir un mouvement vers un plus grand rôle du secteur des services. Et ce genre d'activités dites à fort coefficient de main-d'œuvre absorbe une proportion de plus en plus grande de diplômés japonais.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons entendu des témoignages selon lesquels la proportion d'employés du secteur de fabrication des autres pays restait stable, voire augmentait.

**M. Hay:** Oui.

**Le président:** Vous dites qu'il y a une croissance dans l'industrie de service? S'agit-il d'une politique consciente ou d'une pure coïncidence?

**M. Hay:** Non, je pense que cela se produit dans le cadre du programme général de mûrissement de l'économie. Et si vous regardez les économies des pays de l'OCDE, vous constaterez qu'il est courant qu'il y ait une augmentation des secteurs de services, phénomène qui va croissant dans chacun d'eux.

**Le président:** Il semble que nous ayons l'impression, tout au moins dans notre politique régionale de développement, voire dans notre politique industrielle, que, à moins qu'elle englobe les industries secondaires de fabrication, il y a quelque chose de complètement erroné. Ensuite, il y a l'automatisation et la rationalisation de l'industrie traditionnelle de fabrication et la croissance de l'industrie de service. Bref, comment faut-il interpréter notre politique à la lumière de ces faits?



[Text]

**Professor Hay:** If I may comment on this, I have spent most of the afternoon talking about Japan, but I have some views about Canada as well, as you might expect. I think that we have had a tendency to believe that economic development in this country was best denoted by the building of things with wheels or knobs on, and I believe that we are busily attempting to create an industrial sector for Canada that was probably relevant to the first three quarters of the 20th century, and one that may be largely economically irrelevant to the last quarter of the 20th century. I have always felt that Canada, like a few other countries in the world, had a mix of land and people that was such that it was a paramount mistake to believe that the structure of our economy and industry should be similar to that of the United States of European countries. We are like Australia, we are a little bit like New Zealand, and we are like some other countries, such as Argentina which have a lot of land and relatively few people. The result is that you get a mix of industry which is not parallel to that in the European countries or the United States. An economist will tell you that the land-labour ratio is just not the same, and that is, putting it very crudely, where I take land to be all land and raw materials with the natural resources thereof. Therefore, to try and create a facsimile or a sort of perfect small-scale replica, is a mistake. I do not think that Canada has the same kind of economic history as most other developed countries in the world, and I do not think that we should try to create such an economic history. We are really going from an agriculture-based society to a high technology and resources based society without ever going through the kind of secondary manufacturing phase in any pronounced way that other western countries have gone through. That is one reason why I get very concerned when we seem, for instance at the GATT to be lining up sometimes with the United States, whose interests are often not the same as ours, as far as trade policies are concerned, and we still seem to fall into this trap. It is a national pastime for economists to take work that was done in the United States and reproduce it for Canada, and then say: Oh look, we are behind on this and that and all the rest of it. But the pattern of development is unlikely to be the same; the economies are not the same.

**Senator Godfrey:** I was on the Immigration Committee some 5 or 6 years ago and we had some consultant on a study of economies of scale, and if I remember correctly it was said that you have to have a population of about 100 million—I may be out on this—which would be comparable with the situation in the United States, before you can get economies of scale. Therefore you had to export to get that because, you would not have the internal market in Canada which could support the kind of industry that they have in the United States.

**Professor Hay:** I think that even if we had access to the whole North American economy—if we had access to the lower fifty—then we would still not have the same industrial

[Traduction]

**M. Hay:** Même si j'ai passé la plupart de l'après-midi à parler du Japon, j'ai aussi quelques points de vue à donner sur le Canada, comme vous pouvez vous en douter. Nous avons eu tendance à croire que la fabrication d'articles prêts à utiliser illustre le mieux le développement économique du canadien et j'ai l'impression que nous nous efforçons de créer un secteur industriel qui correspond à ce qui était parfaitement justifié durant les soixante-quinze premières années du vingtième siècle, mais dont l'utilité économique n'existe peut-être plus à l'heure actuelle. J'ai toujours estimé qu'étant donné l'étendue du pays et la densité de la population du Canada—et il en est ainsi pour certains autres pays—il serait erroné de croire que la structure de notre économie et de notre industrie devrait être calquée sur celle des États-Unis ou de pays européens. Nous ressemblons à l'Australie, à l'Argentine et un peu à la Nouvelle-Zélande, pays qui ont une très grande étendue et relativement peu de population. Cela étant, vous obtenez un ensemble d'industries qui ne peut se comparer à celui de l'Europe, voire des États-Unis. Un économiste vous dira que le pourcentage terrain-main-d'œuvre n'est tout simplement pas le même, ce qui est une manière assez rudimentaire de le dire, alors que pour moi la terre, c'est la terre plus les matières premières et les ressources naturelles qu'elle renferme. Par conséquent, essayer de créer un facsimilé ou une réplique parfaite à petite échelle, serait, d'après moi, erroné. Je ne pense pas en effet que le Canada ait connu une évolution économique analogue à celle de la plupart des pays industrialisés, et je ne pense pas non plus que nous devrions essayer de suivre ce genre d'évolution. Nous allons nous passer de la phase d'industrialisation: nous nous acheminons, en fait, d'une société qui était surtout rurale vers une société à haute technologie, sans passer par la phase de fabrication secondaire, comme l'ont fait les autres pays occidentaux. C'est une des raisons pour lesquelles je suis très soucieux lorsque nous semblons, par exemple, dans le cadre du GATT, vouloir nous mettre parfois au même diapason que les États-Unis, dont les intérêts diffèrent souvent des nôtres pour ce qui est de la politique commerciale. Et pourtant nous semblons quand même tomber dans le panneau. Les économistes ont pour passe-temps de prendre ce qui a été fait aux États-Unis et de le reproduire au Canada, en disant: «Regardez, nous sommes en arrière dans ce domaine et dans cet autre etc.». Or, la structure de développement n'est pas la même pas plus que les systèmes économiques.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai siégé au Comité de l'Immigration il y a cinq ou six ans et nous avons fait venir un expert-conseil concernant une étude d'économies d'échelle. Si mes souvenirs sont bons, il a été dit qu'il fallait avoir une population d'environ 100 millions de personnes, ce qui se comparerait à la situation des États-Unis, avant de pouvoir avoir une économie d'échelle. Et par conséquent, il fallait exporter pour en arriver à ce genre de situation, car nous n'avions pas au Canada le marché interne voulu pour appuyer le genre d'industrie existant aux États-Unis.

**M. Hay:** Si nous avions accès à l'économie générale d'Amérique du Nord aurions-nous la même structure industrielle qu'à l'heure actuelle? Non, pas plus que nous en aurions une



[Text]

structure as the United States. We would not have the same industrial structure that we have in Canada now, but we would have specialized industries that reflected our economic strengths. It would not be a homogeneous reproduction of what is in the United States, a little bit of this and a little bit of that. Because of the tariff, we have in fact produced a little bit of this and a little bit of that, and there are only a few things we have world scale capability in—petrochemicals is one of them—and in lots of other things we do not, so we have all these strange economic distortions.

Frankly, Senator, to go back to the beginning, I really am very concerned that we continue to try to emphasize stereotypical manufacturing industries as the mechanism for economic development in the regions of Canada. Let us take the successes. Why are those two companies, Canadair and de Havilland successful? Technology, Senator. They are not producing the same aeroplanes that anybody else in the world is producing; they are producing better ones in the particular class that they are working on.

**Senator Godfrey:** They had a good perception of the market, and everyone thought that in that respect de Havilland was wrong, but it looks as if it will turn out that they were right. We had a witness, and I think he was from Carleton University, too, who talked about the European Economic Community, and he said that about the one thing they could learn from us was in regard to growth centres. Was not that right?

**Mr. Peter Sagar:** That was Professor McAllister.

**Senator Godfrey:** Where was he from?

**Senator Robichaud:** Dalhousie University.

**Senator Godfrey:** Yes. I got the universities mixed up a bit. You have mentioned the regional development growth centres in Japan and you said that the ideal was about 200 thousand or something.

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Godfrey:** What kind of a population do they start at? Is that what they are aiming for? Do they start with a much smaller one?

**Professor Hay:** No, not very much smaller. I think that there are very few of these regions that do not have a city which is reasonably close to 200 thousand, or if you agglomerated several adjacent cities you would get 200 thousand. There is a feeling, and this is about scale economies but with respect to the provision of services, that below that size it is very difficult to have a region where first class services of education, health, local transportation and other social infrastructure can be provided at reasonable cost.

**Senator Godfrey:** So they do not have small manufacturing centres?

**Professor Hay:** There are a few which are centres of traditional industries, such as pottery, woodworking and some of the old Japanese industries. These are often found in quite small centres, and the Japanese have a policy of government support for those industries. Indeed, they single out people with expert cultural skills and they call them National Cultural Treasures, I believe. An expert potter is a national cultural

[Traduction]

qui soit parallèle à celle des États-Unis. Nous aurions des industries spécialisées reflétant notre force économique et il ne s'agirait pas d'une simple reproduction de la structure américaine, mais plutôt des fractions par ci par là. En fait, à cause des barrières douanières, nous en sommes arrivés à une structure mitigée et nous en possédons de capacité mondiale que dans quelques domaines, comme par exemple dans l'industrie de la pétrochimie. C'est pourquoi, notre structure économique présente ces étranges distorsions.

Mais honnêtement, sénateur, pour en revenir au début, je suis très inquiet du fait que nous essayons de mettre l'accent sur les industries de fabrication stéréotypées comme mécanisme de développement économique dans les régions du Canada. Prenons par exemple vos réussites. Pourquoi les deux compagnies, Canadair et de Havilland réussissent-elles? Grâce à la technologie, sénateur. En effet, elles ne produisent pas les mêmes aéronefs que les autres compagnies: elles en produisent de meilleurs dans la catégorie qui les intéresse.

**Le sénateur Godfrey:** Elles ont su bien évaluer le marché et tout le monde pensait qu'elles étaient dans l'erreur. Or, il s'avère qu'elles avaient raison. Nous avons eu un témoin, qui venait également de l'Université Carleton, je crois, et qui a parlé de la Communauté économique européenne, disons que la seule chose qu'elle pouvait apprendre de nous, c'est au sujet des centres de croissance. N'est-ce pas?

**M. Peter Sagar:** Il s'agissait de M. MacAllister.

**Le sénateur Godfrey:** D'où vient-il?

**Le sénateur Robichaud:** De l'université Dalhousie.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je me suis mélangé les pédales au sujet des universités. Vous avez parlé de centres de croissance du développement régional au Japon et vous avez dit que l'idéal, c'était environ 200 mille habitants?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Au point de vue démographique, par quel chiffre commencent-ils? Est-ce le chiffre qu'ils visent? Commencent-ils avec un chiffre beaucoup plus bas?

**M. Hay:** Non pas tellement. Il y a très peu de régions qui ne possèdent pas de villes ayant après de 200 mille habitants, ou tout au moins en fusionnant plusieurs villes voisines. On pense—et c'est au sujet d'économies d'échelle mais à propos de la fourniture de services—qu'en-dessous de cette taille, il serait très difficile d'avoir une région où l'on puisse fournir, à un prix raisonnable, des services scolaires, de santé, de transport et autres qui soient de première classe.

**Le sénateur Godfrey:** Donc, au Japon, ils n'ont pas de petits centres de fabrications.

**M. Hay:** Il y en a quelques-uns qui sont des centres d'industries traditionnelles comme la poterie, le travail du bois et certaines vieilles industries japonaises. Celles-ci se trouvent souvent dans de très petits centres, et sont subventionnées par le gouvernement. Les personnes qui ont des qualifications culturelles spéciales sont sélectionnées et on les appelle, je crois, des «trésors culturels nationaux». De sorte qu'un expert-



*[Text]*

treasure, and once he has been so designated, he, his family, his pottery kiln and everybody who works with him, has basically an assurance from the government that they will never want for income. They are protected, their environment is protected, and the cultural and historical circumstances in which they work are protected. This is a very valuable device and what it has done is to lead to that curious mingling of the ultramodern and very old in Japan which has allowed them to preserve their heritage and their culture amidst a society that has all the markings of space age technology. That is a very valuable device, and it has been extended, for instance, to fishing villages that use special nets and techniques. The whole village is protected. In a sense, the government puts a safety net underneath these operations and says; "This shall not change." Even when you get outside these 200 thousand people regions, you do have a protection in certain aspects of the cultural environment. This goes along with the Japanese desire that there should be places for the population to go where they can see what Japan used to be like, where they can see the old Japan, the old buildings, the heritage that was Japan.

**Senator Godfrey:** You did mention, as far as the infrastructure is concerned, that they were developing harbours?

**Professor Hay:** Yes.

**Senator Godfrey:** Is that in connection with a city at, say, 200 thousand which has not already a harbour or an adequate one?

**Professor Hay:** There are two plans there. One is for three massive international ports on the northern shore of Honshu, facing the Sea of Japan. That is the opposite side from Tokyo. The other plan is that a number of estuaries and commercial fishing ports should be developed so that they can also handle commerce. The problem in Japan is not to clutter up the roads or the railways too much. They think that coastal transportation should be encouraged, and also that from the medium-sized new ports there can be international trade.

**The Chairman:** Are there any further questions? Honourable Senators, on your behalf I would like to express to Professor Hay our thanks for what I would have to say has been a very fascinating afternoon. I suppose I could characterize it best by saying that your students are very fortunate, because you are a born teacher. Thank you very much.

**Professor Hay:** Thank you.  
The committee adjourned.

*[Traduction]*

potier a droit à ce titre et une fois qu'il l'a reçu, lui, sa famille et son personnel sont assurés de ne jamais mourir de faim. Ils sont protégés, de même que leur environnement et les circonstances culturelles ou historiques dans lesquelles ils travaillent. Je pense que c'est un procédé très valable qui a mené à ce curieux mélange de l'ultra-moderne et du très vieux Japon, et a permis aux Japonais de préserver leur héritage et leur culture dans une société qui porte pourtant toutes les marques de l'ère spatiale. Ce procédé a été étendu, par exemple, aux villages de pêche qui utilisent des filets ou des techniques spéciales: le village tout entier est protégé. Donc, dans un certain sens, le gouvernement impose une mesure de sécurité à ces opérations en disant: «Cela ne changera pas». Donc, même lorsque vous sortez de ces régions de 200 mille habitants, vous constatez que certains aspects de l'environnement culturel sont protégés. Et cela répond au désir des Japonais voulant que la population puisse aller là où elle peut voir le vieux Japon, les vieux édifices et l'héritage qui y est associé.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit, je crois, au sujet de l'infrastructure, qu'ils développaient des ports?

**M. Hay:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Cela se rapporte-t-il à la ville de, disons, 200 mille habitants qui ne possède pas encore de port ou dont le port ne suffit pas?

**M. Hay:** Il y a deux sortes de programmes à ce sujet: l'un comporte la création de trois ports internationaux sur la côte nord de Honshu, en face de la mer du Japon, c'est-à-dire de l'autre côté de Tokyo et l'autre, le développement d'un certain nombre d'estuaires et de ports de pêches commerciaux, pour qu'ils puissent faire face à la demande. Au Japon, les autorités s'efforcent de ne pas trop surcharger les réseaux routiers et ferroviaires, de manière à promouvoir le transport côtier et lancer le commerce international à partir des nouveaux ports de taille moyenne.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Honorables sénateurs, j'aimerais en votre nom remercier le professeur Hay pour ce si intéressant après-midi. Vos étudiants ont vraiment de la chance, car vous êtes un professeur né. Merci encore.

**M. Hay:** Merci.  
La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Professor K. Hay, Economics Department, Carleton University, Ottawa, Ontario.

M. K. Hay, professeur, Département d'économie, Université Carleton, Ottawa (Ontario).



















BINDING SECT. SEP 20 1984



